



University of Groningen

## Een Europese Grondwet zoekt een 'volk'. Over het concept "Volk in Nederland" tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet.

Berg, P.A.J. van den

*Published in:*

Europa: eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2006

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Berg, P. A. J. V. D. (2006). Een Europese Grondwet zoekt een 'volk'. Over het concept "Volk in Nederland" tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet. Europa: eenheid in verscheidenheid? Groningse beschouwingen over de Europese Grondwet, 1-31.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

## EEN EUROPESE GRONDWET ZOEKT EEN ‘VOLK’

*Over het concept ‘Volk van Nederland’ tijdens de Bataafse Revolutie (1795-1796) en de lessen voor de discussie over de Europese Grondwet*

*P.A.J. van den Berg*

‘Ware revolutiemakers malen niet om recht of historie.’<sup>1</sup>

### INLEIDING

Europa heeft zich na de Tweede Wereldoorlog begeven op een pad van aanvankelijk vooral economische samenwerking. In de loop der jaren heeft dit proces van samenwerking zich verbreed tot politieke integratie, waarbij ook beleidsterreinen als justitie en buitenlands beleid worden betrokken.<sup>2</sup> Deze ontwikkeling heeft zich geleidelijk voltrokken, maar er zijn wel enkele mijlpalen waar te nemen. Eén daarvan is de bekende uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Van Gend en Loos, waarin de Europese Gemeenschap als een autonome rechtsorde werd aangeduid.<sup>3</sup> Het Verdrag van Maastricht uit 1992, waarin de Europese Unie in het leven werd geroepen en voorzien werd van samenwerkingsverbanden op het gebied van buitenlands beleid en justitie, kan evenmin onvermeld blijven. Een recente loot aan deze stam vormt ten slotte het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.<sup>4</sup> De Europese Grondwet is op 29 oktober 2004 tijdens een Intergouvernementele Conferentie te Rome door de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie ondertekend. Sindsdien is het verdrag onderwerp van goedkeuringsprocedures in de afzonderlijke lidstaten, telkens volgens de eigen constitutionele regels. In Nederland vindt in dit kader in juni 2005 een referendum plaats.

Met het opstellen van een Europese Grondwet lijkt de discussie over de toekomst van de Europese Unie in een nieuwe fase te zijn beland. Men heeft zich, net als in de eerdere verdragen, ook nu grote moeite getroost om de resultaten van de politieke onderhandelingen betreffende de precieze verhouding tussen de Unie en haar lidstaten in enigszins sluitende juridische teksten op te nemen. Het uitgangspunt is daarbij meestal dat de soevereiniteit nog grotendeels bij de lidstaten berust. De term ‘staat’ wordt voor de Europese Unie daarom

---

<sup>1</sup> P. Geyl, ‘Het “volk” in de Bataafse revolutie’ in: P. Geyl, *Verzamelde Opstellen* 2 (Utrecht/Antwerpen 1978), 128-147 (145).

<sup>2</sup> R. Barents, ‘Een grondwet voor Europa I: algemeen overzicht’ in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 10/8-9 (2004), 232-240 (240). G. Frankenberg, ‘The return of the contract: problems and pitfalls of European constitutionalism’ in: *European Law Journal* 6 (2000), 257-276 (257).

<sup>3</sup> Zaak 26/62 *Van Gend & Loos* Jur. 1963, 59.

<sup>4</sup> Hierna Europese Grondwet (OG).

vooralsnog onjuist geacht.<sup>5</sup> Toch wordt sinds de jaren negentig, en zeker ook naar aanleiding van de Europese Grondwet, tevens het standpunt verdedigd dat er al gesproken kan worden van een ‘Europees volk’. Dit ‘Europees volk’ zou zijn soevereiniteit rechtstreeks en onder voorbijgaan aan de lidstaten op federaal niveau kunnen manifesteren. Een dergelijk politiektheoretisch standpunt kan ingrijpende consequenties hebben, omdat de waarde van de juridische verdragsteksten erdoor kan worden ondergraven. Is de instemming van de afzonderlijke lidstaten dan nog wel noodzakelijk om tot aanvaarding van de Europese Grondwet over te kunnen gaan? Of hebben de lidstaten deze bevoegdheid in feite al afgestaan door hun soevereiniteit in eerdere verdragen over te dragen? Wat is de positie van de lidstaten, waar de goedkeuringsprocedure niet tot een goed einde wordt gebracht? Wat is de positie van lidstaten die de Unie willen verlaten?

De huidige tegenstellingen rondom de Europese Grondwet vertonen grote overeenkomsten met de gebeurtenissen in Nederland ten tijde van de Bataafse Revolutie. Ook toen onderhandelde een aantal tot dan toe soevereine lidstaten over een verdrag dat invulling moest geven aan een nieuwe samenwerkingsvorm. Ook toen werd aan de ene kant veel tijd gestoken in een nauwkeurige juridische invulling van de precieze verhouding tussen de verdragspartijen. Maar tegelijkertijd verscheen tijdens deze revolutie het begrip ‘Bataafs volk’ ten tonele in een politiektheoretische rol die gelijkenis vertoont met die van het ‘Europees volk’ in de huidige tijd. In de onderhavige bijdrage zal daarom de hedendaagse discussie over de toekomst van de Europese Unie worden geplaatst tegen de achtergrond van de debatten die de wording van de Nederlandse eenheidsstaat hebben vergezeld.<sup>6</sup> Ten behoeve van deze vergelijking volgt eerst een korte uiteenzetting van de Bataafse revolutie, die een einde maakte aan de Republiek der Verenigde Nederlanden. Vervolgens zal de strijd over de nieuwe staatsvorm worden geschetst, die uiteindelijk leidde tot het zogenaamde Reglement voor een Nationale Vergadering. In de daarop volgende paragrafen 3 en 4 zal ik uiteenzetten wat de betekenis is van de wordingsgeschiedenis van het Reglement voor de huidige debatten, in het bijzonder voor zover ze de interpretatie van de Europese Grondwet betreffen.

<sup>5</sup> Zie voor een uiteenzetting over de juiste benaming van de ‘organisatievorm’ van de Europese Unie: B. De Witte, ‘De organisatievorm van de Europese Unie’ in: A.K. Koekkoek (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet* (= Publikaties van de staatsrechtkring 5) (Deventer 2000), 45-58. Vgl. ook de ‘inleiding’ van A.K. Koekkoek in die bundel. Zie ook F. de Vries in deze bundel.

<sup>6</sup> Zie voor een andere, summier vergelijking van de Europese Unie met de Republiek: W.T. Eijssbouts, ‘Leiding of evenwicht. Flexibiliteiten in Europese Unie en geschiedenis’ in: *Flexibiliteit en het Verdrag van Amsterdam* (Den Haag 1999), 1-12.

## 1 HET 'VOLK VAN NEDERLAND' TIJDENS DE BATAAFSE REVOLUTIE

### 1.1 DE UNIE VAN UTRECHT EN DE BATAAFSE REVOLUTIE

De Republiek der Verenigde Nederlanden werd opgericht in 1579 als een samenwerkingsverband in de onafhankelijkheidsstrijd tegen de Spanjaarden. Het toen gesloten verdrag is de geschiedenis ingegaan als de Unie van Utrecht. Evenals tegenwoordig de Europese Unie was de Republiek een wat hybride organisatie, met – in modern jargon – zowel supranationale als intergouvernementele trekken. Aan de ene kant kende de Republiek enkele gemeenschappelijke instellingen, waarvan de belangrijkste de Staten-Generaal was. De voornaamste bevoegdheid van dit orgaan was gelegen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen, hetgeen niet verwonderlijk is gezien de reden voor het sluiten van het Unieverdrag. Hierin is eveneens de verklaring gelegen dat de Republiek een gemeenschappelijke legerleiding kende.<sup>7</sup> Maar aan de andere kant was het onomstreden, dat de zeven deelnemende provincies hun soevereiniteit hadden behouden.<sup>8</sup> Leden van de Staten-Generaal zaten daar niet op persoonlijke titel maar namens hun provincie, 'met last en ruggespraak' derhalve. Veel zaken, waaronder justitie, behoorden tot de exclusieve bevoegdheid van de afzonderlijke provincies. Er was geen gemeenschappelijk rechtsstelsel en evenmin een gemeenschappelijk gerechtshof. De financiële middelen van de Republiek waren voor een belangrijk deel afkomstig uit vastgestelde bijdragen van de lidstaten, de zogenaamde quota. De rol van 'staatshoofd', ten slotte, waaraan de titel van 'stadhouder' was verbonden, was een provinciale functie, zij het dat vanaf 1747 één en dezelfde persoon deze functie in alle provincies vervulde.

De Republiek heeft in deze vorm eeuwenlang gefunctioneerd en gedurende de zeventiende eeuw zelfs met het nodige succes. Ook internationaal leidde de 'staatsvorm' van de Republiek niet tot onoverkomelijke problemen, al was het voor het buitenland niet altijd duidelijk hoe zaken als 'onderdaanschap' nu precies waren geregeld.<sup>9</sup> Een inwoner van de Republiek was immers in de eerste plaats burger van een stad en ingezetene van een provincie. Er was wel sprake van een 'onderdaanschap' van de Republiek, maar alleen als een afgeleide van het lokale burgerschap. Aan het eind van de achttiende eeuw werd evenwel duidelijk, dat de internationale positie van de Republiek in ernstige mate verzwakt was. De Vierde Engelse Oorlog (1780-1784) mondde uit in een smadelijke nederlaag voor de Republiek, hetgeen leidde tot een toenemend

---

<sup>7</sup> De hoogste functie van kapitein-generaal werd meestal bekleed door een telg van het Huis van Oranje.

<sup>8</sup> Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland, Gelderland, Groningen en Overijssel. Drenthe was 'geassocieerd lid', terwijl Brabant, Staats-Vlaanderen en nog enkele andere gebieden als veroverd gebied werden beschouwd en derhalve als Generaliteitslanden rechtstreeks onder de Staten-Generaal vielen.

<sup>9</sup> P.A.J. van den Berg, 'Inboorlingschap en Ingezetenschap in de Republiek der Verenigde Nederlanden, 1600-1795' in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 71 (2003), 125-153.

patriottisme. De patriotten streefden naar herstel van de macht van de Republiek en er gingen in die kringen ook steeds meer stemmen op om daartoe de confederale structuur aan te passen. Ingrijpende veranderingen vonden echter pas plaats na 1795, toen met hulp van de Fransen het stadhouderlijke regime ten val werd gebracht. In de korte periode van 1795 tot 1798 werd de Republiek vervolgens omgevormd van een bond van onafhankelijke staten tot een eenheidsstaat, hetgeen tot uitdrukking kwam in de eerste Nederlandse grondwet, die op 1 mei 1798 werd afgekondigd. Een zeer belangrijke stap in dit proces werd gezet in het eerste jaar van de revolutie. Er werd namelijk besloten om in maart 1796 een Nationale Vergadering bijeen te roepen op basis van de bevolking van de gehele Republiek.

De samensmelting van de tot dan toe soevereine provincies tot één staat bleek geen eenvoudig proces te zijn. Aangezien de Unie van Utrecht een verdrag was waarin de soevereiniteit van de lidstaten werd gesauveerd, hoeft het geen verbazing te wekken dat er niet was voorzien in een specifieke, vereenvoudigde wijzigingsprocedure. Derhalve was de afzonderlijke instemming van elk van deze provincies noodzakelijk. De juridische positie van de kleinere provincies, waaronder Friesland en Zeeland, was daarom relatief sterk. Aangezien juist zij, zoals hierna zal blijken, relatief veel van hun invloed dreigden te verliezen, stelden zij zich zeer terughoudend op. Het bleek daarom moeilijk om op legale wijze tot een verdrag omtrent de bijeenroeping van de Nationale Vergadering te komen. Andere middelen en betogen waren noodzakelijk om de impasse te doorbreken. De juridische argumentatie ondervond vooral concurrentie van een politiektheoretisch betoog, waarin de eenwording van Nederland als een *fait accompli* werd gepresenteerd. De meeste revolutionairen hingen namelijk het principe van de volkssoevereiniteit aan en wilden dat ook serieus invullen, onder meer door de invoering van een voor die tijd ruimhartig kiesstelsel. Degenen onder hen die een eenheidsstaat voorstonden, grepen de leer van de volkssoevereiniteit zoals vertolkt door Rousseau aan om hun positie kracht bij te zetten. Zij stelden simpelweg dat er op het grondgebied van de Republiek slechts één soeverein en ondeelbaar Nederlands volk was. Afzonderlijke delen van dat volk konden in deze visie geen zelfstandige bevoegdheden meer uitoefenen. Aan deze gedachte was enige invloed van de gebeurtenissen in Frankrijk niet vreemd. Vlak na de Franse Revolutie verscheen namelijk al een Nederlands pamflet waarin werd voorgesteld om te komen tot 'Eene soevereine Wetgevende Vergadering, wier leden door een gelijk getal Ingezetenen verkoren worden, en die alle het geheele volk vertegenwoordigen'.<sup>10</sup> Dit bleek een krachtig argument te zijn in de eerste fase van de Bataafse Revolutie, waarin de wijze waarop de Staten-Generaal omgevormd moest worden tot een Nationale Vergadering centraal stond.

---

<sup>10</sup> *Verhandeling over de gebreken in de Regeeringsvorm van het Gemeenebest der Vereenigde Nederlanden* (Duinkerken, het eerste jaar der Fransche Republiek). Geciteerd bij C. Rogge, *Geschiedenis der Staatsregeling voor het Bataafsche volk* (Amsterdam 1799), 5-6 (noot).

## 1.2 DE WEG NAAR DE (EERSTE) NATIONALE VERGADERING, 1795-1796

Na de ineensorting van het *Ancien Régime* in januari 1795 stond het allerm minst vast dat in de plaats van de Republiek de Nederlandse eenheidsstaat zou worden gevestigd. In overeenstemming met de bestaande structuur van soevereine provincies voltrok de revolutie zich aanvankelijk vooral op provinciaal en lokaal niveau. Daar werden de volkscomités en provisionele besturen geformeerd. De Staten-Generaal bleven weliswaar functioneren, en geraakten ook successievelijk in handen van de nieuwe machthebbers. Maar een centraal toneel waarop alle belangrijke gebeurtenissen zich voltrokken, waarvan in Frankrijk sprake was, ontbrak. Amsterdam was geen Parijs. Het resultaat van de revolutie was aanvankelijk veeleer versplintering, zoals Schama terecht opmerkt.<sup>11</sup>

De twee uitgangspunten waarop de revolutie van 1795 was gebaseerd, herstel van de glorie van de Republiek en het beginsel van democratie, werkten niet vanzelfsprekend in het voordeel van een centraal gezag. Het eerste uitgangspunt leek nog het duidelijkst in de richting van een eenheidsstaat te wijzen, maar zelfs dit was zeer omstreden. Velen vroegen zich af of herstel van de macht van de Republiek wel gerealiseerd moest worden door radicaal te breken met de oude staatsstructuur. Zij pleitten juist voor een grondwet op basis van de beginselen van de Unie van Utrecht. Bij het tweede uitgangspunt, het beginsel van democratie, bleek van meet af aan dat het in eerste instantie een desastreuze uitwerking had op de samenhang binnen de Republiek. De aanvaarding van de volkssoevereiniteit als basis voor het politieke handelen, leidde namelijk tot de vraag, welk 'volk' eigenlijk soeverein was. Het antwoord op deze vraag was even divers als de Republiek zelf. In maart proclameerden de Staten-Generaal 'de oppermacht van het gantsche volk van dit gemenebest'. Tegelijkertijd werd evenwel in overeenstemming met de provinciale soevereiniteit ook regelmatig de provinciale bevolking als 'het volk' gepresenteerd. Zo erkende nog diezelfde maand het provinciale bestuur van Zeeland de 'oppermacht des volks van Zeeland'.<sup>12</sup> Soms maakte ook de bevolking van een stad, of zelfs de bevolking van een dorp aanspraak op deze titel. Het bestuur van de stad Leeuwarden, dat bestond uit radicale democraten, verklaarde met uitsluiting van alle hogere provinciale macht gerechtigd te zijn om de bevolking van de stad een representatieve regering te laten kiezen.<sup>13</sup> Het meer gematigde provinciale bestuur maakte begin april duidelijk dat dit een misvatting was. Het stelde dat de soevereiniteit, de oppermacht, berustte bij het gehele Friese volk. Aangezien de bevolking van Leeuwarden slechts een gedeelte van het volk uitmaakte, kon zij zich die soevereiniteit niet aanmatigen. Degene die zich in andere zin zou uitlaten, zou als 'aanrander van het wettig gezag der Natie' worden gestraft, zo

<sup>11</sup> S. Schama, *Patriotten en bevrijders. Revolutie in de Noordelijke Nederlanden, 1780/1813* (Amsterdam 1989), 258-295.

<sup>12</sup> *Nieuwe Nederlandsche Jaerboeken* (Amsterdam 1766-1799) (hierna *NNJ*) 30/3, 2191 (maart 1795).

<sup>13</sup> *NNJ* 30/4, 2762 (4 april 1795). Zie hierover uitgebreid: J.R. Kuiper, *Een revolutie ontrafeld; politiek in Friesland 1795-1798* (Franeker 2002), 32-36, 58-59 en 115.

werd bepaald.<sup>14</sup> Ook in Overijssel speelden zich enkele maanden later dergelijke taferelen af. Toen het provinciale bestuur van die provincie de radicale voorstellen van de stad Zwolle inzake de toekomstige staatsstructuur van de Republiek weigerde over te nemen, dreigde het zich, als ‘Volk van Zwolle’, zelfs van de provincie Overijssel af te scheiden.<sup>15</sup> De vraag drong zich op of er wel een ‘Nederlands volk’ bestond, een vraag die tot dan toe grotendeels irrelevant was geweest in politiek opzicht.

De meeste revolutionairen, bekend onder de naam patriotten, meenden wel dat er een nieuwe vorm aan het bondgenootschap moest worden gegeven en dat daartoe een nieuwe grondwet moest worden opgesteld. Een belangrijke vraag was hoe dit procedureel zou moeten verlopen, nu een specifieke wijzigingsprocedure in het Unieverdrag ontbrak. Het feit dat het democratische beginsel als leidraad was gekozen, compliceerde de beantwoording van die vraag aanzienlijk. Niet alleen dienden de lidstaten ieder afzonderlijk akkoord te gaan, maar ook moest op enigerlei wijze de instemming van de respectievelijke bevolkingen worden verkregen.

#### *HET VOORSTEL VAN 29 MEI 1795*

Het eerste voorstel hoe tot een wijziging van het Unieverdrag kon worden gekomen, was opgesteld door het Comité tot de Algemene Zaken van het Bondgenootschap. Dit Comité was bij resolutie van 4 maart 1795 door de Staten-Generaal gemachtigd tot het maken van een plan ‘naar het welke de ingezetenen van de gantsche Republiek tot een algemeene vergaderinge’ zouden kunnen worden opgeroepen.<sup>16</sup> Het werd gepresenteerd op 29 mei 1795 en het maakte onmiddellijk duidelijk dat de ideologie van de unitaire soevereiniteit voluit werd ingezet door de voorstanders van de eenheidsstaat. In de begeleidende brief werd met de nodige retoriek gepostuleerd dat de ‘burgers van Nederland’ een soeverein, onafhankelijk volk vormden.<sup>17</sup> Ongetwijfeld is de invloed van Holland in dit opzicht groot geweest. Daar waren de democraten namelijk zeer invloedrijk en het was mede daarom de enige provincie die vanaf het prille begin grote nadruk heeft gelegd op het uitgangspunt van de soevereine ondeelbaarheid van de Republiek. Het was dan ook de invloedrijke Hollandse afgevaardigde J.G.H. Hahn, tevens voorzitter van de Staten-Generaal, die in zijn bij de presentatie gehouden redevoering betoogde, dat de staat één en ondeelbaar was en dat het gehele ‘Volk van Nederland’ de ware soeverein binnen die staat was.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> *NNJ* 30/8, 6519 (8 oktober 1795).

<sup>15</sup> *NNJ* 30/8, 6585 (10 oktober 1795).

<sup>16</sup> *NNJ* 30/5, 4127 (juni 1795). Het Comité was in de plaats gekomen van de Raad van State.

<sup>17</sup> *NNJ* 30/4, 3096-3097 (mei 1795).

<sup>18</sup> *NNJ* 30/4, 3113 (mei 1795).

Ook het voorstel zelf vertoonde de invloed van deze ideologie.<sup>19</sup> In veel bepalingen keerde het begrip 'Volk van Nederland' terug, onder meer in artikel 52 en artikel 64. Het was veelzeggend dat het voorstel voorzag in een Nationale Vergadering die weliswaar nog steeds zou zijn samengesteld uit leden, die elke provincie zou afvaardigen, maar tevens 'naar evenredigheid van haare bevolking'. Daarom bepaalde artikel 1: 'Het gehele volk zal geteld worden'. Een breuk met de Unie van Utrecht en het daarbij behorende systeem van last en ruggespraak vormden ook artikel 91 en artikel 92, waarin stond dat de afgevaardigden slechts verantwoording verschuldigd zouden zijn aan 'het gehele volk, en niet aan eenig gedeelte van het zelve'. De bijeen te roepen Nationale Vergadering zou daarnaast niet slechts belast worden met het opstellen van een grondwet, maar zou volgens artikel 69 tot en met artikel 76 tevens bevoegd zijn tot het behartigen van de belangen van het bondgenootschap.<sup>20</sup> Zij werd daarmee ten minste een concurrent van de Staten-Generaal.

Anderzijds bevatte het eveneens belangrijke bepalingen voor de provincies die hun soevereiniteit niet zonder meer wilden opgeven. Zo stond er in artikel 78 dat het stelsel van quota voorlopig zou worden gehandhaafd. In artikel 80 werd vastgelegd dat de Nationale Vergadering zich niet mocht mengen in wat werd omschreven als de huishouding der afzonderlijke provincies. Maar de belangrijkste bepaling voor de tegenstribbelende provincies was ongetwijfeld artikel 116, dat een regeling bevatte omtrent de wijze waarop de door de Nationale Vergadering op te stellen ontwerpgrondwet aan de bevolking zou worden voorgelegd. Dit artikel bepaalde, zij het enigszins dubbelzinnig, dat het ontwerp 'aan het volk, in ieder Provincie, en het Landschap Drenthe en in de Generaliteitslanden, ter goed- of afkeuring' zou worden aangeboden. De provincies die hechtten aan een correcte juridische gang van zaken legden de regeling zo uit, dat in overeenstemming met de Unie van Utrecht de tekst afzonderlijk aan de bevolking van iedere provincie ter goedkeuring zou moeten worden voorgelegd. De ontwerpgrondwet zou in hun ogen niet meer dan de status van een ontwerpverdrag krijgen.

#### *DE REACTIES VAN DE PROVINCIES*

Hoewel het door de Staten-Generaal gepresenteerde voorstel ingrijpende wijzigingen van de Unie van Utrecht behelsde, kon het toch rekenen op de steun van een aantal provincies, waaronder Utrecht en Overijssel. Vooral de provincies Friesland, Zeeland, Groningen en in mindere mate de provincie Gelderland, hadden problemen met de wijzigingen, zoals hierna nog zal blijken.

De Hollandse afgevaardigden vonden het voorstel nog niet ver genoeg gaan. Deze provincie kwam daarom met een eigen plan, dat op 28 juli 1795 gereed

---

<sup>19</sup> Het plan telde in totaal 118 artikelen en is gedrukt in: *NNJ* 30/4, 3098-3111 (mei 1795).

<sup>20</sup> Zo verleende art. 69 aan de Nationale Vergadering het 'bestuur over de buitenlandsche betrekkingen'.



was.<sup>21</sup> Holland beantwoordde de vraag of er één Nederlands volk was volmondig bevestigend. Het plan was dan ook volledig op de unitaire soevereiniteit van het Nederlandse volk gebaseerd. Het had met het voorstel van de Staten-Generaal gemeen dat er een Nationale Vergadering in het leven zou worden geroepen. De afvaardiging naar deze Nationale Vergadering zou eveneens naar rato van de bevolking geschieden. Maar het was wel veel democratischer van opzet. Het wees een breed electoraat aan en kende een belangrijke rol toe aan de grondvergaderingen. Bovendien zou de rol van de voorgestelde Nationale Vergadering worden uitgebreid met wetgevende en bestuurlijke taken. Zij zou in feite de opvolger zijn van de Staten-Generaal, die dan ook volgens het Hollandse voorstel onmiddellijk na de installatie van de Nationale Vergadering zouden moeten worden opgeheven.<sup>22</sup> In de visie van de Hollanders zouden op datzelfde moment zelfs de provinciale vergaderingen moeten worden ontbonden. Nog belangrijker wellicht was dat hun plan radicaal afweek van de goedkeuringsprocedure zoals opgenomen in artikel 116 van het oorspronkelijke voorstel. Dat artikel bepaalde immers, dat iedere provincie zich afzonderlijk moest uitlaten over het grondwetsontwerp. Holland verbond de uiterste consequentie aan het postulaat van de unitaire soevereiniteit en wilde dat de op te stellen ontwerpgrondwet alleen aan het *nationale* electoraat zou worden voorgelegd.

Holland liep echter te ver voor de troepen uit. De Hollandse voorstellen genoten vooral de steun van de radicale democraten. Dit bleek in september op een centrale vergadering van de gedeputeerden van de patriotse sociëteiten. Daar werd betoogd dat alle ingezetenen van de Republiek tot één en hetzelfde volk behoorden, en dat er dus een één en ondeelbare staat moest komen.<sup>23</sup> Deze democraten waren weliswaar sterk vertegenwoordigd op het stedelijke niveau, zoals al uit de eerder vermelde perikelen in de steden Leeuwarden en Zwolle is gebleken. Maar in de provinciale besturen vormden de democraten meestal een (luidruchtige) minderheid. De provinciale besturen waren bang voor al te vergaande ingrepen. Terwijl het voorstel van 29 mei al het nodige verzet had opgeroepen, leidde het Hollandse plan van 28 juli alleen maar tot nog grotere weerstand. Dat laatste plan kreeg slechts de steun van de provincie Utrecht, vanouds een trouwe bondgenoot van Holland.<sup>24</sup>

De politieke achtergrond van dit verzet was niet moeilijk te raden. Ten dele was het een kwestie van geld. Het Hollandse plan zou leiden tot een herverdeling van de enorme staatsschuld van Holland over de andere provincies. De provincie Friesland had nog een reden om zich te verzetten. Met name de invloed van deze provincie in de gemeenschappelijke instellingen zou aanzienlijk afnemen indien

<sup>21</sup> P. Geyl, *Geschiedenis van de Nederlandse stam* VI: 1792-1798 (Amsterdam/Antwerpen 1962) (hierna *GNS* VI), 1568.

<sup>22</sup> Geyl, *GNS* VI, 1568.

<sup>23</sup> *NNJ* 30/7, 5469-5470 en 5472 (4 september 1795).

<sup>24</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 288.

vertegenwoordiging naar rato van de bevolking zou worden ingevoerd. Holland zou met een bevolkingsaandeel van ongeveer twee-derde de Unie domineren.<sup>25</sup> In een Fries rapport werd dan ook de vrees uitgesproken, dat door de voorgestelde nieuwe regeling 'de roem der Friesche Natie voor eeuwig [zou] uitsterven, en voor de glorie der Bataaven plaats inruimen'.<sup>26</sup> Friesland wees daarom vertegenwoordiging naar rato van de bevolking vooralsnog af. Het hield vast aan de samenstelling van de Nationale Vergadering in dezelfde verhouding als de huidige afvaardiging naar de Staten-Generaal, alsmede aan het systeem van de provinciale quota. Het bestuur van deze provincie wilde de vergadering alleen de taak geven om een grondwet op te stellen, en geen regeringsbevoegdheid. De Staten-Generaal moesten, tot de nieuwe constitutie gereed was, de lopende zaken van het gemenebest blijven behartigen. Alle bevoegdheden die niet waren afgestaan, zouden provinciaal moeten blijven.<sup>27</sup>

Zeeland stelde zich aanvankelijk genuanceerd op.<sup>28</sup> Het wilde wel toegeven dat de huidige constitutie bezwaren kende, maar het bestaande losse staatsverband had ook belangrijke voordelen. Zeeland achtte uiteindelijk een Nationale Vergadering zoals die nu werd voorgesteld, vooralsnog niet nodig. Daarbij speelde een rol dat het provinciale bestuur zich realiseerde dat de voorstellen zouden leiden tot een samensmelting van de soevereiniteit en daarmee tot het einde van de onafhankelijkheid van de afzonderlijke provincies. Het maande daarom tot voorzichtigheid, want 'wanneer eens de oppermagt des volks van de byzondere gewesten is in een gesmolten; dan kan nimmer, hoe veel nadeels eenig lid door deeze vereniging ook lijdt, zijn vorige byzondere onafhangelijke Souvereiniteit terug roepen'. Het bestuur begreep kennelijk goed de ideologische kracht van het beroep op de 'soevereiniteit van het Nederlandse volk'.<sup>29</sup>

#### *HET COMPROMISVOORSTEL*

Vanwege het brede verzet was het noodzakelijk om een ander voorstel op te stellen. Het hiermee belaste Comité tot de Algemene Zaken bracht op 29 september een voorlopig rapport uit en op 14 oktober werd het nieuwe ontwerp in een definitief rapport gepresenteerd.<sup>30</sup> Dit nieuwe ontwerp kwam grotendeels

<sup>25</sup> Onder de Republiek leverde Friesland op basis van zijn financiële bijdrage aan de middelen van de Unie 1/7 van de afgevaardigden naar de Staten-Generaal. In de nieuwe Unie zou Friesland naar eigen zeggen genoeg moeten nemen met een aandeel van slechts 1/15. Geyl, *GNS VI*, 1589, noemt iets andere percentages, te weten respectievelijk 1/17 en 2/5.

<sup>26</sup> *NNJ* 30/8, 6507 (oktober 1795).

<sup>27</sup> Zie voor het Friese standpunt: *NNJ* 30/7, 5335-5336, 5340, 5343 en 5345 (28 augustus 1795). De Gelderse Staten waren het op vrijwel alle punten met Friesland eens. *NNJ* 30/7, 4906-4907 (4 augustus 1795). Zij achtten bovendien de gevraagde volkstelling overbodig, omdat zij de afvaardiging naar de Nationale Vergadering wilde beperken tot één representant per provincie.

<sup>28</sup> *NNJ* 30/7, 5289-5303, in het bijzonder 5296 (augustus 1795).

<sup>29</sup> Op 12 september 1795 stemde het Zeeuwse volk via een referendum in met dit standpunt. *NNJ* 30/7, 5799-5800 (september 1795).

<sup>30</sup> *NNJ* 30/8, 6076 (oktober 1795).

overeen met het 'Reglement' dat uiteindelijk de basis zou vormen voor de Nationale Vergadering.<sup>31</sup>

Er waren enkele belangrijke concessies aan de tegenstribbelende provincies in de verdragstekst vastgelegd. Het systeem van de quota werd nu expliciet gehandhaafd.<sup>32</sup> Ieder gewest bleef bijdragen aan de algemene middelen op basis van de bestaande afspraken. Ook leken de bevoegdheden van de afzonderlijk provincies beter te worden gewaarborgd door een opsomming van de aan de provincies voorbehouden beleidsterreinen.<sup>33</sup> Daarnaast legde artikel 102 Reglement vast dat de in te stellen commissie tot het opstellen van een grondwet gewestelijk zou worden samengesteld, waarbij bovendien de invloed van Holland werd beperkt.<sup>34</sup> Van eminent belang was verder dat de formulering van de goedkeuringsprocedure was aangescherpt. Het nieuwe artikel 108 (=artikel 116 oud) bepaalde dat de ontwerpconstitutie naar de respectievelijke provincies moest worden gezonden, 'om in ieder van dezelve afzonderlijk door het volk te worden onderzocht, en goed- of afgekeurd'. Het voorstel van Holland om het basisprincipe van de Unie van Utrecht los te laten en de op te stellen ontwerpgrondwet rechtstreeks voor te leggen aan het *nationale* electoraat werd niet overgenomen.

Strikt juridisch genomen lijken deze concessies de positie van de behoudende provincies te consolideren. Maar tegelijkertijd is de ideologie van het soevereine en (dus) ondeelbare Nederlandse volk net als in het eerder in mei door de Staten-Generaal gepresenteerde voorstel alomtegenwoordig. In de aanhef werd onmiddellijk gepostuleerd, dat het ging om het bijeenroepen van een 'Nationale Vergadering door het Volk van Nederland'. In veel bepalingen keerde dit 'Volk van Nederland' terug, onder meer in artikel 69 en artikel 72.<sup>35</sup> Bovendien had Holland op een hoofdpunt zijn zin gekregen. Het eerste hoofdstuk van het Reglement laat duidelijk zien dat de vertegenwoordiging naar de Nationale Vergadering op basis van de bevolking van de gehele Republiek tot uitgangspunt was gekozen. Artikel 76 verklaarde zelfs expliciet dat de volksvertegenwoordigers geacht moesten worden 'alle byzondere provinciale betrekkingen te hebben verlooren, en niet als gecommiteerden van eene provincie in het byzonder, maar als repraesentanten van het geheele Bataafsche volk'.

<sup>31</sup> Het 148 artikelen tellende Reglement is te vinden in: *NNJ* 30/8, 6082-6108 (oktober 1795). Het uiteindelijke Reglement is gedrukt bij: G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland: teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en grondwetten sedert 1795* (Zwolle 1936), 17-35.

<sup>32</sup> Art. 85 Reglement.

<sup>33</sup> Art. 101 Reglement (het aangepaste art. 80 uit het voorstel van 29 mei) bepaalde immers dat 'het Provinciaal bestuur, ten aanzien van het huishoudelyke speciaal met relatie tot het justicieele, financieele, politie en oeconomie, zodanige besluiten mogen nemen, als het dienstig zal oordelen'.

<sup>34</sup> Holland mocht niet meer dan zes leden leveren, terwijl het aantal leden van de overige provincies met uitzondering van dat van Drenthe op twee was gesteld.

<sup>35</sup> Art. 72 luidde: 'De benoemde president zal de vergadering onmiddelyk verklaren te zijn, het representerend lichaam van het Volk van Nederland'.

De tegenstribbelende provincies realiseerden zich maar al te goed dat de in het Reglement gehanteerde terminologie uitgaande van één Nederlands volk gevaren in zich borg en handhaafden ondanks de concessies hun verzet. Bovendien waren de verhoudingen tussen beide kampen ernstig verslechterd, mede als gevolg van de toenemende druk die op de zich verzettende provincies werd uitgeoefend. De provincies moesten, zo werd namelijk op de bijeenkomst van 14 oktober bepaald, voor 25 november over het compromisvoorstel beslissen. Zij die niet voor die datum hadden gereageerd, zouden toch geacht worden gebonden te zijn aan de tekst.<sup>36</sup> Ook een op 15 oktober aangenomen motie van de afgevaardigden van Holland droeg niet bij aan een goede sfeer. In deze motie eisten zij, dat Nationale Vergadering uiterlijk in februari 1796 van start zou gaan. Indien de twijfelende provincies daarom niet snel met het compromis instemden, zou eventueel een unitaire Republiek zonder de weerspannige provincies worden uitgeroepen. Bovendien probeerde Holland de zaken naar zijn hand te zetten door op de aanvaarding van het Reglement vooruit te lopen. Holland slaagde er namelijk in de telling van de bevolking van de gehele Republiek al vast in gang te zetten. Op 29 september 1795 besloot een meerderheid van de Staten-Generaal om aan de provincies een daartoe strekkend verzoek te doen.<sup>37</sup>

Maar met name Zeeland en Friesland lieten zich vooralsnog niet intimideren. Integendeel, deze provincies stelden zich steeds terughoudender op. Zij vroegen om een commissie die moest onderzoeken of er eigenlijk wel wat mis was met de Unie van Utrecht, door de Zeeuwse afgevaardigden aangeduid als 'het heerlijk gebouw van dit Gemenebest'.<sup>38</sup> Als reactie op de poging van Holland om de provinciale soevereiniteit te doorbreken door een soeverein 'Nederlands volk' als uitgangspunt te nemen, postuleerde Zeeland het bestaan van een 'Zeeuws volk' dat soeverein was in de eigen provincie.<sup>39</sup> Ook door Friesland werd met kracht het concept 'Volk van Friesland' ingezet tegen het retorische gebruik van het vermeende bestaan van een 'Volk van Nederland'.<sup>40</sup> Veranderingen in de staatsvorm waren alleen mogelijk, zo werd benadrukt, door middel van een constitutieverdrag dat door het soevereine volk van Friesland zou zijn goedgekeurd.<sup>41</sup> Alleen zo kon het Friese volk zich als volk uitspreken over de toekomstige staatsvorm van de Republiek, hetgeen van cruciaal belang werd geacht, omdat de Hollandse plannen 'Frieslands soevereiniteit' dreigden te vernietigen.<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> *NNJ* 30/8, 6081 en 6107-6108 (oktober 1795).

<sup>37</sup> *NNJ* 30/7, 5505 (Resolutie Staten-Generaal, 29 september 1795). De meerderheid werd gevormd door de provincies Gelderland, Holland, Overijssel en Utrecht.

<sup>38</sup> *NNJ* 30/8, 6379 (oktober 1795).

<sup>39</sup> *NNJ* 30/8, 6355, 6367 en 6378 (oktober 1795).

<sup>40</sup> De begrippen 'Friesche Natie' en 'Volk van Friesland' werden dan ook met grote regelmaat gebruikt. Zie onder meer *NNJ* 30/7, 5856 en 5861 (september 1795).

<sup>41</sup> *NNJ* 30/7, 5345-5346 (augustus 1795) en *NNJ* 30/8, 6506 (oktober 1795).

<sup>42</sup> *NNJ* 30/8, 6519 (Resolutie, 8 oktober 1795).

Iedere medewerking aan de voorbereiding van de Nationale Vergadering werd door de toenemende vijandigheid problematisch. Het Friese bestuur besloot de gevraagde volkstelling niet uit te voeren, maar over te gaan tot raadpleging van het Friese volk over het ontwerpverdrag.<sup>43</sup> Er werd benadrukt dat zonder uitdrukkelijke aanvaarding van het ontwerpverdrag door de Friese Natie, Friesland de invloed zoals zij die vanouds in het bondgenootschap had niet kon verliezen. Het referendum dat op 13 november 1795 plaats vond, eindigde in een overwinning voor het Friese bestuur. De instelling van een Nationale Vergadering op de wijze zoals in het ontwerpverdrag was voorgesteld, werd afgewezen.<sup>44</sup> De Hollandse dreigementen hadden dus vooralsnog het tegenovergestelde resultaat bereikt. Het volk van Friesland werd op basis van de ‘gemanifesteerde wil van het Friese volk’ als de enige wettige soeverein gepresenteerd.<sup>45</sup> Friesland verklaarde zelfs dat het bereid was om zich desnoods af te scheiden van de Republiek.<sup>46</sup>

Op 25 november kwam het conflict tot uitbarsting. Het compromisvoorstel van 14 oktober werd ondanks de felle tegenstand van enkele provincies in stemming gebracht en met vier tegen drie stemmen aangenomen. Zeeland en Friesland stemden uit volle overtuiging tegen. Groningen nam meer een tussenpositie in.<sup>47</sup> Velen realiseerden zich, dat deze provincie zich niet als onafhankelijk land zou kunnen handhaven. Groningen was daarom bereid om vertegenwoordiging op basis van de populatie in enigerlei vorm te accepteren, ook al zou dat tot een grotere invloed van de provincie Holland leiden. De precieze invulling van de wijze van representatie moest volgens Groningen worden overgelaten aan de opstellers van de ontwerpconstitutie.<sup>48</sup> Desalniettemin hield deze provincie vast aan het formeel-juridische standpunt dat de afzonderlijke provincies nog steeds soeverein waren en dat iedere verdragswijziging daarom met eenparigheid van stemmen diende plaats te vinden. Aangezien unanimiteit niet werd bereikt, moet deze provincie ook tot de tegenstemmers worden gerekend.<sup>49</sup>

#### *UIT DE IMPASSE*

Met het besluit van 25 november waren de problemen niet opgelost. Een staat bestaande uit slechts vier van de zeven provincies was onbestaanbaar. Tegelijkertijd konden de drie zich verzettende provincies evenmin geacht worden gehouden te zijn aan het zojuist genomen besluit. Zeeland legde in een brief aan de overige provincies nog eens uit dat een dergelijke handelwijze in

<sup>43</sup> *NNJ* 30/8, 6577 en 6579 (Resolutie, 23 oktober 1795). Vgl. ook *NNJ* 30/8, 6512 (Resolutie, 6 oktober 1795) en *NNJ* 30/8, 6537 (Resolutie, 8 oktober 1795).

<sup>44</sup> *NNJ* 30/9, 7407 (Resolutie, 1 december 1795).

<sup>45</sup> *NNJ* 30/9, 7444-7445 (Brief aan Zeeland en Groningen, 22 december 1795).

<sup>46</sup> *NNJ* 30/9, 7452 (Brief aan de Staten-Generaal, 24 december 1795). Vgl. ook Geyl, “‘Het volk’ in de Bataafse revolutie”, 137.

<sup>47</sup> *NNJ* 30/8, 6592 (Request van de leden der Centrale Vergadering, 7 oktober 1795) en *NNJ* 30/9, 7111-7119 (Besluit van 12 november 1795).

<sup>48</sup> *NNJ* 30/9, 7115 (Besluit van 12 november 1795).

<sup>49</sup> Geyl, *GNS* VI, 1582.

strijd was met de Unie van Utrecht en dat het besluit van 25 november derhalve onwettig was.<sup>50</sup> Het was nu duidelijk dat het respect voor de legaliteit tot een politieke impasse had geleid. De oplossing zou in een andere richting gezocht moeten worden. Holland zorgde ervoor dat er in Friesland een bewind aan de macht kwam dat wel zou instemmen met het voorgestelde Reglement voor een Nationale Vergadering.

Aanknopingspunten voor een dergelijke omwenteling waren niet moeilijk te vinden. De tegenstribbelende provincie Friesland was namelijk intern verdeeld over de toetreding tot de Nationale Vergadering. In een brief van 6 november 1795 had J.L. Huber, afgevaardigde voor deze provincie naar de Staten-Generaal, al zijn zorg geuit over de gevolgen van een definitieve breuk tussen de twee kampen. Hij verzette zich in die brief tegen de raadpleging van het Friese volk over het Reglement en verklaarde nu voorstander te zijn van een Nationale Vergadering gegrond op basis van de bevolking.<sup>51</sup> Bovendien bevond zich in Leeuwarden een groep radicale democraten, die al vanaf het begin van de revolutie voor een dergelijke Nationale Vergadering hadden gepleit. Voor hen stond de provinciale soevereiniteit gelijk met de feodaliteit van het *Ancien Régime*. Met beide wilden ze korte metten maken, waarbij volksopstootjes niet als middel werden geschuwd. De aanwezigheid van deze radicale democraten werd door de Hollanders ten volle benut. De veiligheid van de Friese bestuurders berustte namelijk voor een belangrijk deel op de aanwezigheid van Franse troepen. Toen deze troepen zich na een Frans bevel hiertoe begin januari 1796 terugtrokken uit Friesland, viel het provisionele bestuur onmiddellijk in handen van de radicalen.<sup>52</sup> Het besluit tot toetreding tot verdrag tot bijeenroeping van de Nationale Vergadering volgde binnen enkele dagen.<sup>53</sup> Zeeland gooide niet veel later de handdoek in de ring en trad toe op 11 februari 1796.<sup>54</sup> Op 1 maart 1796 vond de eerste zitting van de Nationale Vergadering.

### 1.3 SYNTHESE

Wie heeft nu uiteindelijk de strijd om de Nationale Vergadering gewonnen? Hoewel de tegenstribbelende provincies aldus met enige dwang tot de orde waren geroepen, was hun juridische positie in het Reglement in ieder geval nog niet zo slecht. In dat Reglement waren aan hen immers belangrijke concessies gedaan. In het bijzonder de goedkeuringsprocedure voor de op te stellen ontwerpgrondwet was aangescherpt. Artikel 108 bepaalde namelijk dat iedere provincie afzonderlijk zou mogen besluiten over de goed- of afkeuring van dit ontwerp. Sommige geschiedschrijvers, onder wie Rogge en Schama, menen daarom dat het Reglement uiteindelijk een overwinning was voor de

<sup>50</sup> NNJ 30/9, 7090-7091 (november 1795).

<sup>51</sup> NNJ 30/9, 7104-7107 (Brief van 6 november 1795). Vgl. ook Schama, *Patriotten en bevrijders*, 292.

<sup>52</sup> Kuiper, *Een revolutie ontrafeld*, 113 en 122-128.

<sup>53</sup> Geyl, *GNS VI*, 1590-1592. H.T. Colenbrander, *De Bataafsche Republiek* (Amsterdam 1908), 80.

<sup>54</sup> C. Rogge, *Tafereel van de geschiedenis der jongste omwenteling in de Vereenigde Nederlanden* (Amsterdam 1796), 613.

behoudende provincies. Al in 1799 liet eerstgenoemde zich zeer negatief uit over het Reglement, onder meer omdat de constitutiecommissie gewestelijk was samengesteld. De opstellers van het Reglement hadden, zo meende hij, ‘de gesteltenis van het menselijk hart en vooral van het nationaal karakter des Nederlandschen volks, weinig geraadpleegd’.<sup>55</sup> Schama schreef twee eeuwen later dat er slechts ‘enige lippendienst’ aan het beginsel van een- en ondeelbaarheid werd bewezen.<sup>56</sup>

Er valt zeker iets te zeggen voor hun standpunt, hetgeen geïllustreerd kan worden aan de hand van de gebeurtenissen in de Nationale Vergadering in maart 1797. Toen werd door een aantal radicale voorstanders van de eenheidsstaat geopperd om de ontwerpgrondwet toch aan het *nationale* electoraat voor te leggen. Hun interpretatie van het genoemde artikel 108 werd echter verworpen, ook door enkele unitarissen die hechtten aan een juridisch correcte gang van zaken.<sup>57</sup> Het aanscherpen van artikel 108 Reglement had blijkbaar gewerkt. Het Reglement veroorzaakte zo uiteindelijk een patstelling die pas met de staatsgreep van 22 januari 1798 werd doorbroken. Eén van de eerste besluiten van het nieuwe regime was immers de afschaffing van het stelsel van de provinciale soevereiniteit.

Tegelijkertijd moet het effect van de meermalen in het Reglement terugkerende ideologie dat er slechts één soeverein Bataafs volk is ook niet worden onderschat. De meest pregnante uitdrukking hiervan was de keuze voor representatie op basis van de gehele bevolking, waardoor de banden met de afzonderlijke provincies tot op zekere hoogte werden doorgesneden. De afgevaardigden werden formeel geacht de gehele Nederlandse bevolking te vertegenwoordigen en de bescherming van de provinciale soevereiniteit was dan ook duidelijk minder geïnstitutionaliseerd. Dit heeft de historicus Bannier zelfs tot de overtuiging gebracht, dat de concessies aan de tegenstanders van de een- en ondeelbaarheid slechts schijn waren.<sup>58</sup> Wat hiervan ook juist zij, vast staat wel dat de ideologie van de eenheid van het Nederlandse volk binnen korte tijd vaste voet aan de grond heeft gekregen. Hoewel het regime dat in januari 1798 aan de macht kwam slechts een kort leven was beschoren en na de val ervan langzaam maar zeker de meeste revolutionaire verworvenheden werden afgeschaft, is aan de opheffing van de provinciale soevereiniteit nooit meer serieus getornd. Het proces van verregaande feitelijke eenwording van Nederland – van uniformering van het recht tot de introductie van één tijdzone in 1909 – kon zo in de negentiende eeuw zijn beslag krijgen.<sup>59</sup> Minder gemakkelijk was het om te bepalen wat dan de identiteit van dat volk was. Als gevolg van de introductie in het Reglement van een ‘Bataafs volk’ dat politiek

<sup>55</sup> Rogge, *Geschiedenis*, 9.

<sup>56</sup> Schama, *Patriotten en bevrijders*, 286.

<sup>57</sup> Geyl, *GNS VI*, 1661-1663. L. de Gou, *Het Ontwerp van Constitutie van 1797. De behandeling van het plan van constitutie in de Nationale Vergadering III* (Den Haag 1985), 77.

<sup>58</sup> Bannier, *Grondwetten*, 2.

<sup>59</sup> H. Knippenberg/B. de Pater, *De eenwording van Nederland* (Nijmegen 1990).

zou kunnen participeren kreeg deze term grote juridische relevantie. Het wekt daarom geen verwondering dat zich in de Nationale Vergadering al spoedig een discussie over de vraag wie precies tot het 'Bataafse volk' behoorde, wie met andere woorden als Nederlander beschouwd moest worden en waarom.<sup>60</sup> Het werd snel duidelijk dat verondersteld werd dat dit volk een zekere graad van homogeniteit moest bezitten. Maar welke eigenschappen dan kenmerkend waren voor dat homogene corpus bleek een uiterst moeilijke discussie die tot op de dag van vandaag voortduurt.

## 2 'HET VOLK' IN DE DISCUSSIE OVER DE EUROPESE UNIE

### 2.1 INLEIDENDE SCHERMUTSELINGEN

De discussie over de vraag of er zoiets is als een 'Europees volk' of een 'Europese natie' is niet van vandaag of gisteren. Deze discussie over de identiteit van 'Europa' was evenwel vooral het terrein van de historici, filosofen en politicologen die erover spraken als over een abstract idee.<sup>61</sup> Dit idee leek vanaf de oprichting van de Europese Gemeenschappen weliswaar steeds reëler te worden, maar de discussie bleef gekenmerkt door een ontbreken van een juridische en politiektheoretische dimensie. Er was vooral sprake van een relatief vrijblijvend onderzoek naar de culturele identiteit van Europa. De afwezigheid van deze juridische en politiektheoretische dimensie is begrijpelijk. Het 'Europese volk' was, net zomin als het 'Nederlandse volk' tot 1795, ingebed in een hechte staatsstructuur, noch had het enige politieke relevantie die een nauwkeurige afbakening noodzakelijk zou maken. Het Nederlandse voorbeeld laat zien, dat het proces van staatsvorming op de grondslag van de idee van de volkssoevereiniteit voor een dramatische omslag heeft gezorgd in de aard van de discussie over 'het Nederlandse volk'. Met de keuze voor een democratische basis van de staat, kreeg de juridische en politiektheoretische dimensie van 'het volk' plotseling de centrale plaats in de discussie. Een dergelijk omslag heeft zich ook in Europa voltrokken, niet in de laatste plaats als gevolg van het Verdrag van Maastricht van 1992 tot oprichting van de EU. Dit verdrag impliceerde een verdergaande overdracht van bevoegdheden aan de EU, waarbij de regel dat de Raad van Ministers met eenparigheid van stemmen moest beslissen niet meer onaantastbaar bleek. In het bijzonder het beperken van de eis van unanimiteit leidde tot een probleem dat bekend staat als het democratische deficit.<sup>62</sup> Tot dusverre had namelijk het vetorecht van de ministers van de

<sup>60</sup> Zie P.A.J. van den Berg, 'Wie behoorde tot het "Bataafse volk"? Opvattingen over Bataafs burgerschap en politieke participatie in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1798)' in: *Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden* (verschijnt binnenkort).

<sup>61</sup> W.H. Roobol, 'Een lichte radeloosheid: enige recente boeken over het idee van Europa' in: *Theoretische Geschiedenis* 22 (1995), 175-180, en de daar genoemde literatuur. Vgl. ook de bijdragen in A. Rijksbaron/W.H. Roobol/M. Weisglas (eds.), *Europe from a cultural perspective. Historiography and perceptions* (Den Haag 1987).

<sup>62</sup> S. J. Boom, 'The European Union after the Maastricht Decision: will Germany be the Virginia of Europe?' in: *American Journal of Comparative Law* 43/2 (1995), 177-226 (214-215). Zie ook F. Amtenbrink in deze bundel.



lidstaten, gekoppeld aan de controle hierop door de nationale parlementen voor de democratische legitimatie gezorgd. Von Simson wees er al in 1991 op dat de pogingen om dit democratische tekort op te lossen, gepaard zouden gaan met een zoektocht naar de betekenis van het begrip ‘volk’ in Europees verband.<sup>63</sup> Een uitspraak van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* (hierna *BVerfG*) naar aanleiding van het Verdrag van Maastricht plaatste in december 1993 inderdaad de problematiek betreffende het ‘Europese volk’ in het hart van de politieke discussie.<sup>64</sup>

Aan het *BVerfG* was de vraag voorgelegd of het Verdrag van Maastricht wel verenigbaar was met de Duitse grondwet, in het bijzonder met artikel 38, waarin het principe van de volkssoevereiniteit is vastgelegd.<sup>65</sup> Het *BVerfG* onderzocht in dit kader, trouw aan het beginsel van de volkssoevereiniteit, of er een ‘Europees volk’ bestond op basis waarvan democratisch gelegitimeerde instellingen op Europees niveau ontwikkeld konden worden. Het antwoord luidde ontkennend. Het *BVerfG* meende dat er op Europees niveau geen sprake was van een constante, vrije uitwisseling van ideeën die kon leiden tot een gemeenschappelijke publieke opinie, tot transparante en voor de gewone burger begrijpelijke publieke doelstellingen.<sup>66</sup> Ook ontbrak, aldus het *BVerfG*, de mogelijkheid voor de burger om in zijn eigen taal met de Europese overheid te communiceren. Deze vaststelling, vaak aangeduid als de ‘no-demos thesis’, bracht het *BVerfG* tot de belangrijke conclusie, dat de lidstaten nog steeds de ‘Herren der Verträge’ waren, dat met andere woorden de soevereiniteit nog steeds bij de lidstaten en hun nationale parlementen lag. Het *BVerfG* stelde vervolgens vast dat er dus een absolute limiet was aan de overdracht van bevoegdheden aan Brussel. Bovendien beschouwde het zichzelf op grond hiervan als de uiteindelijke arbiter over de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie, en niet het Europese Hof van Justitie (hierna Hof).<sup>67</sup> Het reserveert met andere woorden de *Kompetenz-Kompetenz* voor zichzelf. Overigens was volgens het *BVerfG* de genoemde limiet met het Verdrag van Maastricht nog niet bereikt, en het meende daarom dat het Verdrag niet in strijd was met de Duitse grondwet.

<sup>63</sup> W. von Simson, ‘Was heißt in einer europäischen Verfassung “Das Volk”?’ in: *Europarecht* 26 (1991), 1-18.

<sup>64</sup> *Entscheidungen Bundesverfassungsgericht* 89 (Tübingen 1994), 155-213. Zie voor een analyse van deze uitspraak onder meer: M. Herdegen, ‘Maastricht and the German Constitutional Court: constitutional restraints for an “ever closer union”’ in: *Common Market Law Review* 2 (1994), 235-249 en M. Weiss, ‘The German Federal Constitutional Court’s approach to Maastricht’ in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 9/4 (winter 1993), 351-355.

<sup>65</sup> Art. 38, lid 1 Grundgesetz luidt, voor zover van belang: ‘Sie [de afgevaardigden naar de Bondsdag] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden’.

<sup>66</sup> *Entscheidungen* 89, 184-185.

<sup>67</sup> Het *BVerfG* bouwde hiermee overigens voort op zijn eerdere rechtspraak, in het bijzonder *Solange II* (*Entscheidungen Bundesverfassungsgericht* 73 (Tübingen 1987), 339-388). Zie Boom, ‘The European Union’, 181.

De uitspraak van het *BVerfG* heeft de vraag of er een 'Europees volk' is in het centrum van de politieke discussie over Europa geplaatst en zij heeft in de wetenschappelijke literatuur dan ook tot een groot aantal zeer uiteenlopende reacties geleid. Een deel van deze reacties was instemmend, zoals de bijdrage van Grimm.<sup>68</sup> Grimm benadrukte dat een democratisch bestel vooronderstelt dat er in de samenleving continu belangen tegen elkaar worden afgewogen, waardoor conflicten beheersbaar blijven.<sup>69</sup> Om dit proces mogelijk te maken is niet alleen een zekere consensus vereist, maar tevens een gemeenschappelijk communicatiemiddel, te weten taal. Aangezien een gemeenschappelijke taal in Europa binnen afzienbare tijd niet te realiseren valt, is het ontstaan van een dergelijke gemeenschap voorlopig niet aan de orde. Omdat het bestaan van een dergelijke gemeenschap, aan te duiden als 'volk', noodzakelijk is voor de legitimering van de binding aan meerderheidsbesluiten van een parlement, zijn de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een democratische Europese staat beperkt. De uitspraak van het *BVerfG* heeft echter ook veel kritiek ontmoet. Er zijn diverse pogingen gedaan om aan de conclusies van het *BVerfG* te ontsnappen, onder meer door Weiler en Lindahl.

#### DE POGING VAN WEILER

Weiler zette in 1995 een frontale aanval in tegen de opvatting dat volk en staat noodzakelijkerwijze moeten samenvallen.<sup>70</sup> Hij accepteerde de visie van het *BVerfG* dat er in Europa verschillende volkeren bestaan, en eveneens dat van een Europees volk in diezelfde zin niet kan worden gesproken. Maar hij betoogde dat dit een Europese staat niet in de weg hoeft te staan. Hij keerde zich namelijk tegen de visie dat het behoren tot een 'volk' een exclusieve voorwaarde was voor het volwaardig lidmaatschap van een politieke entiteit, omdat alleen zo een voldoende mate van homogeniteit kon worden gegarandeerd. Weiler verdedigde voor de Europese Unie een alternatief staatsmodel, waarin meervoudig lidmaatschap mogelijk was. Aan de ene kant kunnen de burgers lid blijven van het eigen volk, maar tegelijkertijd kan er politieke binding bestaan aan de multiculturele Europese staat. Op die wijze kunnen, aldus Weiler, 'a European civic, value driven demos' en de diverse 'national organic-cultural demoi' naast elkaar blijven bestaan.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> D. Grimm, 'Does Europe need a constitution?' in: *European Law Journal* 1/3 (1995), 282-302. Ook in de lijn van het betoog van het *BVerfG*: C. Koenig, 'Ist die Europäische Union verfassungsfähig?' in: *Die öffentliche Verwaltung* 51/7 (1998), 268-275.

<sup>69</sup> Grimm, 'Does Europe need a constitution?', 293.

<sup>70</sup> J.J.H. Weiler, 'Does Europe need a constitution? Demos, telos and the German Maastricht decision' in: *European Law Journal* 1/3 (1995), 219-258.

<sup>71</sup> Weiler, 'Does Europe need a constitution?', 256.

Er kleven ten minste twee bezwaren aan de benadering van Weiler. Het eerste bezwaar is dat het onderscheid dat hij aanbrengt tussen het ‘volk’ zoals opgevat door het *BVerfG* enerzijds en de alternatieve op waarden gebaseerde politieke gemeenschap van de EU anderzijds niet erg overtuigend is. De tegenstelling doet kunstmatig aan als gevolg van de enigszins karikaturale schets die Weiler geeft van de opvattingen die het *BVerfG* inzake het concept ‘volk’ zou hebben. Weiler betoogt, ietwat tendentiek, dat deze opvattingen zijn terug te voeren op de nazi-ideoloog Carl Schmitt. De nazi’s hadden zoals bekend een – terecht door Weiler scherp bekritiseerde – specifieke invulling van het begrip volk. Voor hen was ‘volk’ een etnische entiteit, gebaseerd derhalve op ‘Blut und Boden’. Zoals evenwel de gebeurtenissen rond 1800 in de Nederlandse Republiek laten zien, heeft de centrale positie van ‘het volk’ in het politieke discours alles te maken met de omhelzing van de volkssoevereiniteit zoals die sinds het einde van de achttiende eeuw in veel staten – waaronder de Republiek – plaats vond. De eis dat het ‘politieke volk’ door een zekere homogeniteit moest worden gekenmerkt, was dus geen uitvinding van Schmitt. Evenmin was zij specifiek Duits, zoals Weiler suggereert. De invulling van dit ‘homogene politieke volk’ op etnische grondslag nam haar aanvang eerst aan het eind van de negentiende eeuw. Het *BVerfG* houdt zich wijselijk verre van deze laatste invulling. Het beschouwt een ‘volk’ immers als een communicatieve gemeenschap, gebaseerd op consensus over een aantal belangrijke uitgangspunten. Daarmee verliest ook de tegenstelling die Weiler ziet tussen de twee soorten *demos*, de ene ‘nationaal’ en de andere gebaseerd op waarden, veel van haar kracht. Uiteindelijk pleit ook hij voor de creatie van een volk dat zich op basis van gemeenschappelijke waarden onderling verbonden voelt, zij het met zoveel mogelijk respect voor de bestaande nationale culturele verscheidenheid.<sup>72</sup> Hij neemt in feite het centrale uitgangspunt van het *BVerfG*, de noodzaak van ‘een volk’ voor een democratische politieke entiteit, over.<sup>73</sup>

Deze laatste constatering sluit naadloos aan bij het tweede bezwaar tegen Weilers betoog. De gedachte dat de Europese staat op een fundamenteel andere wijze een wezenlijke andere – postmoderne – vorm van *demos* probeert te creëren, wordt gelogenstraft door de handelwijze van de EU zelf. Zoals Fitzpatrick betoogt, is de EU al geruime tijd bezig met het creëren van een Europese identiteit naar het model van de natiestaat.<sup>74</sup> Daarbij gaat het niet alleen om het gemeenschappelijke gebruik van op het eerste gezicht onschuldige

<sup>72</sup> Tot deze constatering komen ook H. Lindahl, ‘European integration: popular sovereignty and a politics of boundaries’ in: *European Law Journal* 6/3 (2000), 239-256 (242-243) en N.W. Barber, ‘Citizenship, nationalism and the European Union’ in: *European Law Review* 27/3 (2002), 241-259 (250-253). Vgl. ook J.H.H. Weiler, ‘To be a European citizen: eros and civilisation’ in: J.J.H. Weiler, *The constitution of Europe* (Cambridge 1999), 324-357.

<sup>73</sup> J. Habermas, ‘Remarks on Dieter Grimm’s “Does Europe need a constitution?”’ in: *European Law Journal* 1/3 (1995), 303-307, die een voorstel doet dat veel lijkt op dat van Weiler, accepteert dan ook *expressis verbis* het uitgangspunt van Grimm.

<sup>74</sup> P. Fitzpatrick, ‘New Europe and Old Stories: Mythology and Legality in the European Union’ in: P. Fitzpatrick/J.H. Bergeron (eds.), *Europe’s other: European law between modernity and postmodernity* (Aldershot, Hampshire 1998), 27-45.

uiterlijke symbolen, zoals een vlag en een volkslied. Er wordt ook gestreefd naar een uniformering van het privaatrecht, zo blijkt uit de telkens terugkerende voorstellen voor een Europese codificatie. Dergelijke uniformerende codificaties vormden rond 1800 onvermijdelijke onderdelen van de staatsvormingsprocessen in Frankrijk, Nederland en de Donaumonarchie.<sup>75</sup> Zelfs de taalverscheidenheid staat onder constante druk van een op eenheid gerichte politiek, zo blijkt uit een recente studie van Creech.<sup>76</sup> De introductie van het Europese burgerschap in het Verdrag van Maastricht moet, ten slotte, eveneens in het licht van een 'Europese identiteit' worden gezien, zoals Barber in een kritisch betoog aantoonst.<sup>77</sup> Dit burgerschap is, aldus Barber, niet slechts gericht op het doen vervagen van de scheidslijnen tussen de huidige volkeren van Europa, maar tevens op het in het leven roepen van nieuwe grenzen. Het zal leiden tot een nauwkeurige omschrijving van de 'niet-Europeaan'. Dat op deze klassieke wijze gepoogd wordt invulling te geven aan de Europese identiteit hoeft niet te verbazen. Net als de Nederlandse Republiek aan het einde van de achttiende eeuw lijkt Europa in patriottisch vaarwater terecht te komen. Het Verdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet getuigt hier al van, zo betoogde De Búrca recentelijk.<sup>78</sup> Volgens haar is met het oog op het bewerkstelligen van een gevoel van 'Europese solidariteit' in de Europese Grondwet de nadruk gelegd op de rol van Europa op het wereldtoneel.

#### DE POGING VAN LINDAHL

Een iets andere poging om aan de conclusies van het *BVerfG* te ontsnappen is gedaan door Lindahl. Lindahl aanvaardt net als de eerste groep critici op zichzelf het uitgangspunt van het *BVerfG* dat een Europees volk noodzakelijk is voor de democratische toekomst van de EU. Maar hij betoogt vervolgens dat er wel degelijk sprake is van een 'Europees volk'. Lindahl signaleert allereerst een probleem in de 'no-demos thesis' van het *BVerfG*. Hij meent namelijk dat aanhangers van de 'no-demos thesis' te veel uitgaan van de gedachte dat er op het moment van de stichting van een staat, in het jargon *a-priori*, al een afgerond volk moet bestaan.<sup>79</sup> Zij hebben, zo merkt hij op, te weinig oog voor het feit dat historisch gezien de staat na haar stichting vaak enorm veel heeft gedaan om 'het volk' te creëren, niet in de laatste plaats door middel van wetgeving. Wetgeving

<sup>75</sup> Dit is overigens geheel in lijn met de Europese codificatiegeschiedenis. Zie P.A.J. van den Berg, *Codificatie en staatsvorming* (Groningen 1996), 365-377.

<sup>76</sup> R.L. Creech, *Law and language in the European Union. The paradox of a Babel "United in diversity"* (Groningen 2005).

<sup>77</sup> Barber, 'Citizenship', 253-254. Vgl. ook de voortvarendheid waarmee het Hof van Justitie het burgerschap concrete inhoud probeert te geven, onder meer in zaak C-184/99, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie* 2001-8/9, I-6193 tot I-6250 (*Grzelczyk*), en in zaak C-224/98, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie* 2002-7, I-6193 tot I-6227 (*D'Hoop*). Zie hierover: C.W.A. Timmermans, 'Ontwikkeling van het Europees burgerschap in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG' in: *Europees Burgerschap* (Den Haag 2004), 11-21.

<sup>78</sup> G. de Búrca, *The EU Constitution: in search of Europe's international identity* (=Walter van Gerven Lectures (4)) (Groningen 2005).

<sup>79</sup> Lindahl, 'European integration', 248-249.

wordt door de staat namelijk aangewend om de grenzen van ‘het volk’ vast te leggen. Lindahl heeft hier zeker een punt, zoals moge blijken uit hetgeen hiervoor over de Nederlandse Republiek is opgemerkt. Het postulaat van het bestaan van ‘een Nederlands volk’ was mede de uitdrukking van een politiek ideaal, dat vervolgens nog moest worden gerealiseerd.<sup>80</sup> Maar vervolgens radicaliseert Lindahl deze gedachte. Hij neemt het moment waarop de staat met behulp van wetgeving begint met de beschrijving van ‘het volk’ tevens als beginpunt voor dat ‘volk’, zij het in uiterst rudimentaire vorm. Wat overblijft, is in feite niet veel meer dan een volk in een juridische zin, in ieder geval voor zover het dit beginpunt betreft. Een empirische invulling van het volk, een gemeenschappelijke taal, dezelfde cultuur, overeenkomstige geschiedenis, verdwijnt bij hem althans in de constitutieve periode naar de achtergrond. Dan is het vaststellen van het bestaan van een Europees volk plotseling een stuk eenvoudiger geworden. Lindahl gaat daarvoor te rade bij de tekst van het Verdrag van Rome (1957) en in het bijzonder bij de preambule die spreekt over een ‘ever closer union’. Uit deze zinsnede moet niet slechts worden afgeleid, aldus Lindahl, dat de Europese eenheid in de toekomst ligt. Zij kan tevens als het beginpunt van het Europese volk gezien worden, immers er wordt al gesproken over ‘een Unie’. De rechtspraak van het Hof heeft hierop voortgebouwd en ook enkele regels uit de preambule van het Verdrag van Maastricht bevestigen deze zienswijze, aldus nog steeds Lindahl. Daar wordt namelijk gesproken over ‘reinforcing the European identity’. ‘In this minimal sense’, zo concludeert Lindahl, ‘a European *people* is viewed as the starting point of the integrative process as a whole’.<sup>81</sup> Het belangrijkste historische voorbeeld van een dergelijke juridische redenering is, zo meent ook Lindahl, de beslissing van het federale Hooggerechtshof van de Verenigde Staten in *Martin v. Hunter’s Leese* uit 1816.<sup>82</sup> De aanleiding voor deze uitspraak was de weigering van de hoogste rechter van de staat Virginia om gevolg te geven aan een eerder arrest van het federale Hof. In de daaropvolgende procedure kreeg de in de preambule van de Constitutie van de Verenigde Staten opgenomen passage die begint met ‘We, the people of the United States (...)’ een enorm gewicht. Op grond van deze passage besliste het federale Hof namelijk, dat de Amerikaanse grondwet opgesteld was door ‘a single people’ en dat het dus logisch was ‘that a single body of law should apply to all American people’. Hiervoor was het noodzakelijk dat de uiteindelijke bevoegdheid om te oordelen over federaal recht bij het federale Hooggerechtshof zelf lag, zelfs als het ging om de omvang van de federale bevoegdheden.<sup>83</sup>

Met behulp van deze wat juridisch ogende redenering lijken de door het *BVerfG* opgeworpen barrières te zijn geslecht. Met de vaststelling dat er een Europees volk

<sup>80</sup> Dit geldt evenzeer voor Frankrijk, zoals blijkt uit de studie van E. Weber, *Peasants into Frenchmen. The modernization of rural France, 1870-1914* (Stanford 1976).

<sup>81</sup> Lindahl, ‘European integration’, 250.

<sup>82</sup> Lindahl, ‘European integration’, 252-253.

<sup>83</sup> Boom, ‘The European Union’, 208-210, betoogt overigens juist dat de tekst van de Europese verdragen wezenlijk verschilt van die van de Amerikaanse Constitutie en dat een uitspraak in de lijn van het in 1816 door het Amerikaanse Hooggerechtshof *Martin v. Hunter’s Leese* in de Europese context daarom niet voor de hand ligt.

is, kan immers legitiem begonnen worden met de uitbouw ervan. De redenering zal dan ook ongetwijfeld een grote aantrekkingskracht uitoefenen op juristen (en politici) die voorstander zijn van een federale Europese staat. Maar de oplossing is niet zonder risico's. Het vrijwel geheel loslaten van minimumcriteria ten aanzien van de sociale cohesie, zoals die door het *BVerfG* worden gehanteerd, maken dat acceptatie van een centrale op Europese integratie gerichte politiek door de adressaten niet op voorhand vaststaat. Lindahl suggereert, dat de verhouding tussen centrum en periferie nog volledig openligt. Aan zijn constatering dat er gesproken kan worden van een Europees volk 'in the minimal sense' voegt hij immers onmiddellijk toe: 'regardless of the institutional form that might be given to the relation between that greater unity and its constitutional parts'. Hij minimaliseert blijkbaar niet slechts het concept 'volk', maar hij poogt er tegelijkertijd de constituerende werking aan te ontnemen. De voorbeelden van de Verenigde Staten en van de Nederlandse Republiek laten evenwel juist zien, dat die constituerende werking er de essentie van uitmaakt. De vaststelling van het bestaan van één volk werd daar immers ingezet om in de verhouding tussen de federatie en de samenstellende delen centralisatie van de hoogste bevoegdheid te legitimeren. Met die vaststelling wordt dus juist gelegitimeerd dat vanuit het politieke centrum de normatieve grenzen van wat Europa is worden bepaald, wie met andere woorden 'Europeaan' is en wie niet. Het is deze werking van het concept 'volk' die het *BVerfG* heeft gedwongen om zich überhaupt bezig te houden met de vraag of er een 'Europees volk' is. Lindahl lijkt overigens deze constituerende werking uiteindelijk toch volledig te accepteren, want ook hij gaat ervan uit dat de EU een op Europese integratie gerichte politiek zal voeren. Hij wijst zelfs op het mogelijke verzet dat een dergelijke politiek zal oproepen. Met het oog op dit eventuele verzet zal derhalve goed moeten worden nagedacht over de precieze relatie met de degenen die geen Europeaan (willen) zijn. De centrale vraag inzake de Europese integratie luidt volgens Lindahl dan ook als volgt: 'What kind of relation to the other, to the "non-European" within and without the EU, could respond to the irreducible residue of violence involved in saying "We Europeans"?'<sup>84</sup>

## 2.2 EEN 'EUROPEES VOLK' EN HET VERDRAG TOT VASTSTELLING VAN EEN GRONDWET VOOR EUROPA

Net als bij de strijd om het Reglement voor de Nationale Vergadering zoals die zich in 1795 in de Republiek heeft voltrokken, stonden ook ten tijde van het opstellen van het ontwerpverdrag voor een Europese Constitutie twee visies tegenover elkaar. Aan de ene kant vindt men de aanhangers van de opvatting dat er (nog) niet gesproken kan worden van een 'Europees volk' en dat derhalve de soevereiniteit, in ieder geval voorlopig, bij de lidstaten berust en ook behoort te berusten. Aan de andere kant wordt de visie verdedigd dat er al sprake is van een Europees volk en dat daarmee de juridische onderbouwing van de soevereiniteit van de lidstaten op zijn minst wordt verzwakt. De legitimatie voor de

---

<sup>84</sup> Lindahl, 'European integration', 256.

uitoefening van de hoogste macht zou met de vaststelling van het bestaan van een Europees volk verschuiven naar de Europese instellingen. Het zal gezien de zojuist beschreven schermutselingen weinig verbazing wekken dat de Europese Grondwet ook in dit opzicht het karakter draagt van een compromis tussen beide standpunten.<sup>85</sup> Wie van beide partijen de strijd gewonnen heeft is, net als in het voorbeeld van de Republiek, niet eenvoudig te bepalen, overigens mede als gevolg van de complexe, weinig transparante tekst van de Europese Grondwet.<sup>86</sup> Terwijl de inwerkingtreding nog mijlenver weg is, is het gevecht om de interpretatie van de Europese Grondwet dan ook al in volle hevigheid losgebarsten.

Vanuit strikt juridisch oogpunt kan heel goed worden verdedigd dat, net als bij het Reglement voor de Nationale Vergadering uit 1796, de eerste visie heeft geprevaleerd. Er zijn in ieder geval voldoende aanknopingspunten voor het standpunt dat de positie van de lidstaten zeker is gesteld. Ik zal er een aantal noemen.

Ten aanzien van de totstandkoming is het uiteraard van cruciaal belang dat de Europese Grondwet, opgesteld door een Conventie en ondertekend tijdens een Intergouvernementele Conferentie, nog door alle lidstaten conform de nationale constitutionele procedures dient te worden aanvaard alvorens het in werking kan treden.<sup>87</sup> Bovendien lijkt de status van de lidstaten als ‘Herren der Verträge’ te worden gehandhaafd in artikel I-1, lid 1 OG.<sup>88</sup> Daarin wordt namelijk ‘een Unie ingesteld waaraan de lidstaten bevoegdheden verlenen’.<sup>89</sup> Dit lijkt een voortzetting van artikel 1 EG en artikel 1 EU, waarin de ‘Hoge Verdragsluitende Partijen’ worden aangewezen als oprichters. Mede op grond hiervan hebben Kokott, advocaat-generaal bij het Hof van Justitie, en R  th recentelijk opgemerkt, dat de Europese Grondwet niet het product is van ‘an autonomous *pouvoir constituant européen*’, maar een internationaal verdrag dat uitdrukking geeft aan de wil van de lidstaten.<sup>90</sup> Het moet daarom niet worden beschouwd als een stap in de richting van een (federale) staat.<sup>91</sup>

Ook een aantal meer inhoudelijke bepalingen kan in deze zin worden uitgelegd. Zo bepaalt artikel I-5, lid 1 OG dat de Unie de essentiële staatsfuncties zal eerbiedigen, met inbegrip van de verdediging van de territoriale integriteit.

<sup>85</sup> Zie voor de hier gebruikte tekst en nummering: *PbEG* 47 (2004), C 310 (16 december 2004).

<sup>86</sup> Zie ook F.Amtenbrink in deze bundel.

<sup>87</sup> Ook J.W. de Zwaan, ‘De Europese Grondwet: bijdrage aan het Europa van de burger?’ in: *Ars Aequi* 53 (2004), 253-258 (254), wijst hierop.

<sup>88</sup> Vgl. R. Barents, ‘Hoe constitutioneel is de Grondwet voor Europa’ in: *Sociaal-economische wetgeving: tijdschrift voor Europees en economisch recht* 52/1 (2004), 2-17 (14).

<sup>89</sup> Zie ook art. IV-447 OG.

<sup>90</sup> J. Kokott/A. R  th, ‘The European Convention and its draft treaty establishing a constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?’ in: *Common Market Law Review* 40 (2003), 1315-1345 (1320-1321).

<sup>91</sup> Kokott en R  th zijn overigens wel voorstander van verdere integratie. Zij betreuren in dit opzicht de beperkte (juridische) reikwijdte van de Europese Grondwet.

Artikel I-10 OG bevestigt het in 1992 in het Verdrag van Maastricht opgenomen Europese burgerschap, maar ook de daaropvolgende zin is gehandhaafd: 'Het burgerschap van de Unie staat naast het nationale burgerschap en treedt niet in de plaats daarvan'.<sup>92</sup> Dit lijkt een concessie aan de lidstaten te zijn. Interessant in dit licht is ook artikel I-11, lid 2 OG, waarin gesteld wordt dat de bevoegdheden die in de Ontwerpgrondwet niet aan de Unie zijn toegedeeld, toebehoren aan de lidstaten. De Unie heeft kennelijk geen alomvattende bevoegdheid. Opvallend is verder dat het verdrag inzake de toetreding van nieuwe leden nog steeds door alle lidstaten dient te worden goedgekeurd volgens de eigen constitutionele regels.<sup>93</sup> Ook het belangrijke artikel I-6 OG, waarin de door het Hof vastgelegde voorrang van Europese regels boven nationaal recht wordt gecodificeerd, bevat een belangrijke juridische beperking. Deze voorrang geldt immers slechts voor zover het regels betreft die vastgesteld zijn 'krachtens haar [de Unie] bevoegdheden'. Met het oog op een eventuele codificatie van het privaatrecht kan ten slotte nog gewezen worden op artikel III-425 OG: 'De grondwet laat de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten geheel onverlet'.

De Europese Grondwet brengt tevens een aantal verschuivingen teweeg in de institutionele verhoudingen binnen de EU, maar het is niet geheel duidelijk wat dit voor de positie van de lidstaten gaat betekenen.<sup>94</sup> Het lijkt er weliswaar op dat er een toenemend accent komt te liggen op de Europese Raad, respectievelijk de Raad van Ministers.<sup>95</sup> De Europese Raad krijgt bovendien op grond van artikel I-22 OG een vaste voorzitter, terwijl er tevens in artikel I-28 OG een Europese Minister van Buitenlandse zaken wordt ingesteld. Dit lijkt ten koste te gaan van de Europese Commissie.<sup>96</sup> Deze ontwikkeling zou een versterking van de positie van de lidstaten kunnen inhouden, aangezien de Raad bij uitstek de vertegenwoordiger is van de lidstaten. Tegelijkertijd lijkt de rol van het vetorecht van de lidstaten te worden teruggedrongen. De besluitvorming lijkt zich verder te ontwikkelen in de richting van meerderheidsbeslissingen.<sup>97</sup> Hoewel de voorgestelde procedures erg ingewikkeld zijn, zouden dergelijke meerderheidsbeslissingen weer nadelig voor de lidstaten kunnen zijn, zoals hierna ook zal blijken.

<sup>92</sup> Vgl. het huidige art. 17 EG.

<sup>93</sup> Zie art. I-58, lid 2 OG. De voorspelling van Eijsbouts dat de regeling van de toetreding aanleiding zou zijn om de 'deur van confederaal naar federaal op een kier [te] zetten' is dus voorlopig nog niet uitgekomen. W.T. Eijsbouts, 'De raad der opperhoofden. Over het regeringssysteem van de Unie' in: A.K. Koekkoek (ed.), *Bijdragen aan een Europese grondwet* (=Publikaties van de staatsrechtkring 5) (Deventer 2000), 59-87 (86-87).

<sup>94</sup> Zie hierover F. Amtenbrink in deze bundel.

<sup>95</sup> B.M.P. Smulders, 'Kritische kanttekeningen bij de gevolgen van het "ontwerp-verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa" voor het institutionele evenwicht' in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 9/9 (2003), 246-252 (247).

<sup>96</sup> R. Barents, 'Een grondwet voor Europa I', 237 en Id., 'Een grondwet voor Europa II: de institutionele structuur' in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 10/10 (2004), 32-38 (38), en Id., 'Een grondwet voor Europa III: de bevoegdheden van de Unie' in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 10/11 (2004), 311-317.

<sup>97</sup> A.T.J.M. Jacobs, 'De Europese Grondwet weer een stap dichterbij' in: *Nederlands Juristenblad* 79/30 (augustus 2004), 1534-1536.



Het is vervolgens van eminent belang voor de juridische positie der lidstaten hoe de Europese Grondwet, eenmaal in werking getreden, gewijzigd kan worden. Artikel IV-443, lid 3 OG bepaalt hieromtrent dat indien in een hiertoe bijeengeroepen Conventie een nieuwe tekst is opgesteld die bovendien op een Intergouvernementele Conferentie is aanvaard, deze tekst door 'alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen' dient te worden bekrachtigd voordat zij in werking treedt.<sup>98</sup> Dit is de procedure waarop de Europese Grondwet zelf tot stand is gekomen. Het is in het licht van het voorbeeld van de Republiek boeiend, dat er ook wel voorstellen zijn gedaan om de rol van de lidstaten ingrijpend te beperken, net zoals de afgevaardigden van de provincie Holland dat hadden getracht met de door hen op 29 juli 1795 ingediende plannen. Zo meende de vice-voorzitter van de Conventie Amato dat een 'echte constitutie' met zich bracht dat een meerderheid der nationale parlementen voldoende moest zijn om wijzigingen aan te brengen.<sup>99</sup> Hij zag een belangrijke rol weggelegd voor het Europese Parlement. Amato stond bepaald niet alleen bij dit voorstel, zoals blijkt uit het door R. Badinter, plaatsvervangend lid van de Conventie, ingediende concept voor een grondwet.<sup>100</sup> Het voorstel heeft desondanks de eindstreep niet gehaald.

Ten slotte is het bijzonder boeiend dat artikel I-60 OG het mogelijk maakt voor een lidstaat om zonder instemming van de meerderheid der andere lidstaten de Unie te verlaten.<sup>101</sup> Met deze bepaling lijkt te worden erkend dat de soevereiniteit nog bij de lidstaten berust.

Net als in het voorbeeld van de Republiek is evenwel met de juridische concessies aan de lidstaten het laatste woord nog niet gezegd. Er zijn namelijk ook voldoende aanknopingspunten voor het verdedigen van de opvatting dat de visie uitgaande van een 'Europees volk' heeft geprevaleerd. Daarbij gaat het niet alleen om meer concrete juridische bepalingen, maar ook om retorische zinsneden die gebruikt worden om het bestaan van een 'Europees volk' te verdedigen als grondslag voor het verdrag en dus als legitimerende factor voor

<sup>98</sup> De Witte wijst er overigens op dat deze eis van unanieme instemming met een wijziging weliswaar veel respect voor de nationale soevereiniteit impliceert, maar dat hij tevens bescherming biedt tegen eventuele pogingen het bestaande *acquis communautaire* te af te zwakken. B. De Witte, 'Rules of change in internationale law: How special is the European Community?' in: *Netherlands Yearbook of International Law* 25 (1994), 299-333 (331-332). Zie ook F. Amtenbrink in deze bundel.

<sup>99</sup> Zie K. Lenaerts/D. Gerard, 'The structure of the Union according to the constitution for Europe: the emperor is getting dressed' in: *European Law Review* 29/3, 289-322 (304-305).

<sup>100</sup> Zie bijdrage 105 bij CONV 317/02, p. 51 (art. 81), te raadplegen op <http://european-convention.eu.int>. Vgl. ook B. De Witte, 'The European Constitutional Treaty: towards an exit strategy for recalcitrant member States' in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 10/1 (2003), 3-8 (4-5). In Nederland hebben De Zwaan, 'De Europese Grondwet', 256, en W.T. Eijssbouts, 'Presidenten, parlementen, fundamenteen. Europa's komende constitutie en het Hollands ongemak' in: *Nederlands Juristenblad* 13 (2003), 662-673 (673), aangegeven voorstander te zijn van een lichtere wijzigingsprocedure voor althans bepaalde gedeelten van de grondwet.

<sup>101</sup> Zie over de uittredingproblematiek: De Witte, 'The European Constitutional Treaty', 3-8.

de Europese politieke entiteit. Heel veel is daarvoor overigens niet nodig, zoals blijkt uit de eerdere schets van de opvattingen van Lindahl.

Uit de aard der zaak kunnen deze aanknopingspunten vooral worden gezocht in de wijze waarop de 'grondwet' tot stand is gekomen. In de eerste plaats kan een beroep worden gedaan op de methode van een Conventie, een term die, zo wordt wel opgemerkt, herinneringen oproept aan eerdere grondwetgevende vergaderingen.<sup>102</sup> Van verschillende kanten wordt betoogd dat de Conventie op grond van haar samenstelling moet worden opgevat als *pouvoir constituant*.<sup>103</sup> Zij telde namelijk onder haar leden onder meer afgevaardigden van de nationale parlementen en moet derhalve worden gezien als de legitieme representant van de Europese burgers. Lenaerts en Gerard betogen op grond hiervan dat het de Europese Grondwet beschouwd moet worden 'as the expression of a volonté constituante by a democratic pouvoir constituant, the composition of which should serve to identify the people and governments with its outcome'.<sup>104</sup> De eigenlijke soevereiniteit is daarmee al overgegaan van de lidstaten naar de Conventie, zo wordt geconcludeerd. Net als ten tijde van de Bataafse Revolutie is hierin een krachtig argument gelegen tegen eventuele juridische obstakels, of zoals Lenaerts en Gerard het netjes formuleren: 'the Convention is endowed with a legitimacy surplus that cannot be entirely swept away by formal considerations'.<sup>105</sup> Een wel heel radicaal lid van het Europees Parlement beweerde zelfs dat een afwijzing van de resultaten van de Conventie door de Raad 'eine Mißachtung des Souveräns gleich' zou zijn.<sup>106</sup> In de tweede plaats zijn in de Europese Grondwet en in de begeleidende teksten elementen aan te treffen die heel wel ter ondersteuning van de opvatting dat de grondwet afkomstig is van een 'Europees volk' kunnen dienen. Het eerder genoemde artikel I-1, lid 1 OG bepaalt weliswaar dat, zoals gezegd, de lidstaten de Unie instellen, maar tevens wordt daar opgemerkt dat de grondwet 'geïnspireerd wordt door de wil van de burgers en de staten van Europa'.<sup>107</sup>

Ook enkele meer inhoudelijke passages uit de Europese Grondwet en de begeleidende teksten kunnen in deze zin worden uitgelegd. Zo spreekt de Verklaring van Rome, afgelegd door de voorzitter van de Conventie Giscard d'Estaing bij de presentatie van het ontwerp voor een Europese Grondwet op 18 juli 2003, onder II over een grondwet waarmee Europa 'definitief de sprong naar een politieke Unie' waagt. De bepaling over de bevoegdheid van de Unie inzake

<sup>102</sup> S. Hobe, 'Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung' in: *Europarecht* 38 (2003), 1-16 (3).

<sup>103</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 293 (noot 25): De Conventie 'can however hardly denied (...) the status of substantive pouvoir constituant'. Hobe, 'Bedingungen', 16.

<sup>104</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 293.

<sup>105</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 293 (noot 25).

<sup>106</sup> E. Brok, 'Europa im Aufwind? Überlegungen zu den Ergebnissen des Gipfels von Laeken' in: *Integration* 25/1 (2002), 3-6 (6).

<sup>107</sup> Vgl. ook de preambule, waarin de leden van de Europese Conventie worden bedankt, omdat zij 'namens de burgers en de staten van Europa het ontwerp van deze Grondwet hebben opgesteld'.

het buitenlands beleid is inderdaad zeer krachtig geformuleerd.<sup>108</sup> Verder wordt in artikel I-7 OG aan de Unie rechtspersoonlijkheid verleend, hetgeen mede zal leiden tot een duidelijker profiel van de Unie bij de Europese burgers, zo wordt gehoopt.<sup>109</sup> Bovendien krijgt de Unie hiermee een zelfstandige bevoegdheid tot het sluiten van verdragen met andere staten. De bevestiging van het Europese burgerschap in het eerder genoemde artikel I-10 OG kan ook dienen ter ondersteuning van de opvatting dat er een Europees volk en een Europese staat is. Wellicht ten overvloede kan nog gewezen op artikel I-8 OG waarin voor de EU de klassieke symbolen van de natiestaat, waaronder een vlag en een ‘volkslied’, worden vastgelegd.

Op het institutionele vlak krijgt, zoals hiervoor al is geconstateerd, de Raad meer gewicht. Maar het aantal beleidsterreinen waar niet langer unanimiteit vereist is, wordt sterk uitgebreid hetgeen de positie der lidstaten niet ongemoeid zal laten.<sup>110</sup> Interessant is hierbij dat het stemmengewicht van de lidstaten in de Raad mede bepaald gaat worden door hun bevolkingsaantal.<sup>111</sup> Daarnaast krijgt ook het Europees Parlement meer gewicht, hetgeen op de langere termijn argumenten kan opleveren ten nadele van de positie der lidstaten. Hoewel de daadwerkelijke zeggenschap van dit Parlement nog niet moet worden overdreven,<sup>112</sup> wordt het nu al in de Verklaring van Rome met enige overdrijving aangeduid als ‘de voornaamste wetgever van de Unie’. De beperkte uitbreiding van de bevoegdheden van het Parlement kan op zichzelf derhalve al worden aangegrepen ter ondermijning van de legitimatie der lidstaten. Maar daarnaast lijkt vooral artikel I-20 OG betreffende de grondslag en samenstelling van het Parlement aanknopingspunten te bieden voor aanspraken van die instelling als *pouvoir constituant*. Het huidige artikel 190, lid 1 EG bepaalt nu nog dat het Europees Parlement bestaat uit ‘vertegenwoordigers van de volkeren van de Staten die in de Gemeenschap zijn verenigd’. Het tweede lid bepaalt vervolgens het aantal leden per lidstaat. Artikel I-20 OG is op een geheel andere leest geschoeid. Artikel I-20, lid 2 OG bepaalt namelijk: ‘De Europese burgers zijn degressief evenredig vertegenwoordigd, met een minimum van zes leden per lidstaat’.<sup>113</sup> Een opgave van het aantal leden per lidstaat is niet langer in de Ontwerpverdragstekst opgenomen, en voor veranderingen daarin is een wijziging van het verdrag dan ook niet nodig. Er zijn nog wel enkele factoren ingebouwd die de positie van de lidstaten enigszins beschermen. De term ‘degressief’ maakt het mogelijk dat een lidstaat met een omvangrijke bevolking relatief minder afgevaardigden krijgt, terwijl bovendien een maximum van 96

<sup>108</sup> Art. I-16, lid 2 OG: ‘De lidstaten geven in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en eerbiedigen het optreden van de Unie op dat gebied’. Vgl. ook de solidariteitsbepaling van art. I-43 OG.

<sup>109</sup> Vgl. Lenaerts/Gerard, ‘The structure of the Union’, 291 en 308.

<sup>110</sup> Zie art. I-21 tot en met art. I-25 OG.

<sup>111</sup> Barents, ‘Een grondwet voor Europa I’, 238.

<sup>112</sup> Vgl. het overzicht van bevoegdheden bij Smulders, ‘Kritische kanttekeningen’, 249.

<sup>113</sup> Vgl. ook art. I-46, lid 2 OG: ‘De burgers worden op het niveau van de Unie rechtstreeks vertegenwoordigd in het Europees Parlement’.

parlementariërs per lidstaat is opgenomen. Bovendien blijkt uit de bepaling dat lidstaten met een geringe bevolking verzekerd zijn van ten minste zes parlementsleden. Daarnaast is er bij de Europese Grondwet een Protocol gevoegd, waarin in ieder geval voor de periode 2004-2009 de aantallen afgevaardigden per lidstaat zijn vastgelegd.<sup>114</sup> In dat protocol is tevens vastgelegd, dat de Europese Raad met eenparigheid van stemmen moet beslissen over de verhoudingen na 2009. Toch zou ondanks deze beschermende maatregelen met artikel I-20 OG wel eens een belangrijke stap in de richting van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging op basis van de bevolking van de gehele Unie kunnen zijn gezet. Dit kan in de toekomst de positie van de lidstaten ernstig ondergraven. Zoals het voorbeeld van de Republiek laat zien, werd de opname van een dergelijk beginsel in het Reglement voor de Nationale Vergadering van 1796 beschouwd als een belangrijke overwinning voor de radicale democraten.

Ten aanzien van de voorgestelde wijzigingsprocedure zou volstaan kunnen worden met een verwijzing naar hetgeen hiervoor al is opgemerkt over artikel IV-443 OG, waarin is bepaald dat aanpassingen van het verdrag door alle lidstaten goedgekeurd moeten worden. Toch kan de in die bepaling geïnstitutionaliseerde methode van het Conventie-model aanleiding geven om net als ten aanzien van de totstandkoming van de Europese Grondwet, ook bij eventuele wijzigingen de rol van de lidstaten terug te dringen met een beroep op de Conventie als *pouvoir constituant*.<sup>115</sup> Bovendien bieden artikel IV-444 en artikel IV-445 OG de mogelijkheid om via een eenparig besluit van de Europese Raad in een aantal gevallen de eis van unanimitéit op te heffen.<sup>116</sup> Gebruik van deze zogenaamde passerelles leidt in ieder geval *de facto* tot een wijziging van de verdragstekst en de plaatsing direct achter IV-443 OG onder het opschrift 'vereenvoudigde herzieningsprocedure' is daarom terecht.

#### EN HET EUROPESE VOLK?

De Europese Grondwet bevat blijkbaar voldoende aanknopingspunten voor de opvatting dat er al een 'Europees volk' aan ten grondslag ligt. Toch wordt dit zelden met zoveel woorden beweerd. Anders dan ten tijde van de Bataafse Revolutie, toen het begrip 'Bataafs volk' veelvuldig retorisch werd ingezet, treft men het begrip 'Europees volk' nauwelijks meer aan in de context van de Europese Grondwet. De Europese Grondwet zelf en de begeleidende teksten spreken vrij consequent in het meervoud over de 'volkeren' van Europa.<sup>117</sup> Ook de meeste auteurs die zich op het standpunt stellen, dat met de Europese

<sup>114</sup> Protocol 34, betreffende de overgangsbepalingen inzake de instellingen en organen van de Unie.

<sup>115</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 293 (noot 25), lijken hierop aan te sturen.

<sup>116</sup> Barents, 'Een grondwet voor Europa I', 236. Zie ook F. Amtenbrink en L.W. Gormley in deze bundel.

<sup>117</sup> Maar de hiervoor genoemde Badinter wees in de toelichting op het door hem ingediende concept voor een grondwet wel op 'the people of the Union' als één van de twee bronnen van legitimiteit. Zie bijdrage 105 bij CONV 317/02, p. 7.

Grondwet ook het bestaan van een gelegitimeerd Europees politiek lichaam moet worden verondersteld, gebruiken wijselijk niet de term ‘volk’ in het enkelvoud, hoewel af en toe een Freudiaanse verspreking klaarblijkelijk niet is te vermijden.<sup>118</sup> De verklaring hiervoor is dat zeker sinds de uitspraak van het *BVerfG* de term problematisch is geworden. Het gebruik ervan zou immers de EU terugbrengen tot het niveau van een klassieke staat, hetgeen de weerstand tegen het proces van integratie zou kunnen vergroten. Het is daarom begrijpelijk dat er geprobeerd wordt een Europese politieke gemeenschap te constitueren, zonder dat daarmee tevens sprake zou moeten zijn van een ‘volk’.

Zo betoogt Hobe, geheel in de lijn van het eerder geschetste betoog van Weiler, dat het bestaan van een ‘volk’ niet langer relevant is voor de legitimatie van een Europese politieke entiteit.<sup>119</sup> Het zijn nu de burgers van Europa die de *pouvoir constituant* aan zich hebben getrokken, hetgeen overigens de grote nadruk die ook in de Europese Grondwet op de positie van de ‘Europese burgers’ wordt gelegd wel in een ander daglicht plaatst.<sup>120</sup> Deze ontwikkeling hangt samen, zo betoogt Hobe, met het feit dat staten zoals we die lange tijd gekend hebben niet langer maatgevend zullen zijn. Het denken in termen van soevereiniteit is daarom eveneens achterhaald, zo meent hij in het voetspoor van Pernice.<sup>121</sup> De verhouding tussen de EU en de lidstaten moet dan ook niet langer in die termen worden besproken. Lenaerts en Gerard noemen de EU dan ook geen ‘sovereign state’, maar spreken liever over een ‘autonomous public authority’.<sup>122</sup>

Het is de vraag of men hiermee ook daadwerkelijk van het begrip ‘volk’ is verlost. Het probleem met deze betogen is namelijk, net als met de redenering van Weiler, dat het gemaakte onderscheid tussen ‘volk’ en ‘een politieke entiteit van burgers’ niet overtuigt.<sup>123</sup> De betogen liggen in feite op dezelfde lijn als de ‘ouderwetse’ opvatting van het *BVerfG*, inclusief de noodzaak van het bestaan van een ‘volk’. De burgers der lidstaten hebben, zo merkt Hobe namelijk op, gezamenlijk een *contrat social* gesloten tot oprichting van de EU en ‘sich damit selbst zum *pouvoir constituant* erklärt und so eine europäische Öffentlichkeit hervorgebracht’.<sup>124</sup> Welnu, het bestaan van een Europees publiek forum is één van de belangrijkste eisen die het *BVerfG* aan een ‘Europees volk’ stelt. In de betogen wordt derhalve impliciet wel degelijk uitgegaan van het bestaan van één ‘Europees volk’, en er is dus ook daar sprake van een ‘one-demos thesis’. Dat kan ook moeilijk anders, want de bij de beschrijving van de Europese Grondwet gebruikte terminologie, zoals ‘pouvoir constituant’, ‘contrat social’ en ‘volonté

<sup>118</sup> Zie Lenaerts/Gerard, ‘The structure of the Union’, 293, 294 en 298.

<sup>119</sup> Hobe, ‘Bedingungen’, 7-10.

<sup>120</sup> Zie naast eerder besproken bepalingen I-1, I-10, I-20 en I-46 OG, tevens art. I-47 OG, waarin aan de burgers van de Unie het recht van petitie wordt toegekend.

<sup>121</sup> Vgl. I. Pernice, ‘Europäisches und nationales Verfassungsrecht’ in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 60 (2001), 148-188.

<sup>122</sup> Lenaerts/Gerard, ‘The structure of the Union’, 289.

<sup>123</sup> Vgl. mijn bijdrage in NJB 2005, afl. 20 (20 mei 2005).

<sup>124</sup> Hobe, ‘Bedingungen’, 7.

constituante', wijst overduidelijk in de richting van de leer van de volkssoevereiniteit zoals ontwikkeld door Rousseau. Hetzelfde geldt voor de door Lenaerts en Gerards gebezigde uitdrukking 'will of the Union citizens'.<sup>125</sup> De leer van Rousseau vormde, zoals bekend, ook de basis voor de opvattingen van de Hollandse democraten ten tijde van de Bataafse Revolutie. Ook zij namen daarbij de 'Bataafse burgers' als uitgangspunt. Het doel was toen, en is ook nu, het leggen van een legitieme basis voor een op integratie gerichte politiek. Het gaat om hetgeen hiervoor is aangeduid als de constituerende werking van het concept 'volk'. Hiermee is geheel in overeenstemming, dat in de ogen van Lenaerts en Gerards de Europese Grondwet 'the emergence of a homogeneous set of rules reinforcing the stability of the European polity and of Member States' peaceful co-existence' legitimeert.<sup>126</sup> Aanvaarding ervan zou volgens hen een belangrijke bijdrage zijn aan de ontwikkeling van een 'European demos'. In de praktijk betekent dit dat wetgeving nodig is die heerst 'sur les coeurs des citoyens', zo staat het in het door Lenaerts en Gerard als motto gebruikte citaat van Rousseau. Zoals hiervoor is vastgesteld, is de EU al enige tijd geleden begonnen met een daarop gerichte politiek.

#### AFSLUITENDE BESCHOUWINGEN

De huidige strijd om de interpretatie van de Europese Grondwet vertoont opmerkelijke gelijkenis met de perikelen omtrent het Reglement voor de Nationale Vergadering van 1795/1796. Aan de ene kant staat de meer op een juridische redenering gestoelde opvatting dat ook na aanvaarding van de Europese Grondwet de lidstaten zelf nog meester zijn van hun lot. Deze opvatting ondervindt concurrentie van een meer politiektheoretische redenering, die meent dat er eigenlijk al sprake is van één Europese 'body politic', waarbij in overeenstemming met de leer der volkssoevereiniteit het hoogste gezag berust. Aanvaarding van de Europese Grondwet zou dit expliciet bevestigen. Wat zijn nu de lessen uit het voorbeeld van de Nederlandse Republiek voor de Europese Unie, en in het bijzonder voor dit gevecht om de interpretatie van de Europese Grondwet?

De eerste les is dat hoewel de politiektheoretische redenering op het eerste gezicht zwakker oogt dan de meer juridische redenering, zij toch een grote dynamiek vertoont en daardoor op de langere termijn grote invloed kan hebben. Deze dynamiek is het gevolg van het feit dat – ook in de Europese context – twee krachtige idealen als inspiratiebron voor de leer der volkssoevereiniteit fungeren. Het eerste ideaal is dat van het patriottisme, waarvan de revolutionaire impact bekend mag worden verondersteld. Daarnaast wordt de redenering gevoed door het ideaal van politieke participatie van de burgers. Het postulaat van een politiek relevant 'Bataafs volk' werd mede noodzakelijk vanwege het feit dat in principe

<sup>125</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 318. Deze uitdrukking komt overigens ook voor in de Europese Grondwet: zie art. I-1, lid 1, en I-46, lid 4 OG.

<sup>126</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 322.

iedere burger stemrecht kreeg. Met de toenemende roep om de burgers bij de besluitvorming over het institutionele kader van Europa te betrekken, zal ook in die context het politiektheoretische argument aan kracht winnen. Het dynamische karakter brengt enige risico's met zich mee. De leer van Rousseau kent namelijk naast een democratische kant, ook een meer duistere zijde. Het volk wordt beschouwd als één lichaam, dat maar één wil kan hebben, de 'volonté générale'. Opvattingen die tegen deze 'volonté générale' ingaan, zijn theoretisch niet goed denkbaar omdat zij in wezen ingaan tegen zichzelf. Ze worden dan ook graag voorgesteld als voortvloeiende uit een gebrek aan inzicht. Ook voor de staatsstructuur heeft de idee van een 'volonté générale' ingrijpende gevolgen: de natie is 'une et indivisible'. (Con)federale structuren worden daarom problematisch: de natie kan namelijk maar op één plaats haar wil bepalen. Het gebruik door Lenaerts en Gerards van de term 'the general will of the people of Europe' is met het oog daarop op zijn zachtst gezegd ongelukkig.<sup>127</sup>

De tweede les is nauw verbonden met de eerste. Zoals het voorbeeld van de Republiek laat zien, kan het politiektheoretische argument weliswaar zeer krachtig zijn, maar een beslissende overwinning is in het debat met de vertegenwoordigers van de juridische stroming zeer moeilijk te behalen. Op een gegeven moment dreigt er, net zoals in een western, een 'shoot out' in de vorm van een staatsgreep, of zelfs in de vorm van een burgeroorlog, zoals in het geval van de Verenigde Staten.<sup>128</sup> Men kan, met andere woorden, wel pogen om met een politiektheoretische redenering juridische waarborgen te neutraliseren, maar geweld ligt altijd op de loer, zelfs na 200 jaar samenwerking zoals het voorbeeld van de Republiek laat zien. In het geval van de Republiek was de mate van geweld relatief gering, terwijl zich vervolgens in de loop van de negentiende eeuw een redelijk succesvol proces van staatsvorming heeft voltrokken. Maar in de Republiek hanteerde men toen al min of meer dezelfde bestuurstaal. Het is daarom de vraag of het verstandig is om nu al op basis van een 'one-demos thesis' te werken aan de uitbouw van de EU. Dit leidt namelijk onvermijdelijk op korte termijn tot een streven om de soevereiniteit met de bijhorende legitimatie van het gebruik van machtsmiddelen volledig te verplaatsen naar de Europese instellingen. Het voorbeeld van de Republiek laat eveneens zien, dat de enigszins verhullende benadering ten aanzien van de soevereiniteits- problematiek die tot dusverre de Europese structuur heeft gekenmerkt, geen onoverkomelijke problemen hoeft op te leveren. Ook het hybride model van de Nederlandse Republiek heeft immers lange tijd uitstekend gefunctioneerd. McCormick betoogde recentelijk nog om vooral niet te veel aan te

<sup>127</sup> Lenaerts/Gerard, 'The structure of the Union', 295. Vergelijkbare terminologie komt ook voor bij R. Badinter, 'A European constitution: perspectives of a French delegate to the convention' in: *International Journal of Constitutional Law* 1 (2003), 363-372 (369).

<sup>128</sup> Ook Eijssbouts, 'De raad van opperhoofden', 87 (noot), wijst hierop: 'De verandering kan alleen uit de feiten komen'.

koersen op het formeel verplaatsten van de soevereiniteit naar de EU-organen.<sup>129</sup> Volgens hem moet worden vastgehouden aan het standpunt dat bij de lidstaten een 'residual sovereignty' berust, op grond waarvan zij bijvoorbeeld uit de Unie kunnen treden.

In dit licht is artikel I-60 OG wellicht de belangrijkste bepaling in de Europese Grondwet, en wel om twee redenen. Ten eerste staat deze bepaling, die het voor een lidstaat mogelijk maakt om zonder instemming van de meerderheid de Unie te verlaten, op gespannen voet met het principe van de volkssoevereiniteit. Die leer gaat namelijk juist uit van de ondeelbaarheid van het 'volk'. Met de bepaling lijkt daarom te worden erkend dat er nog geen sprake is van een 'Europees volk', maar integendeel dat de soevereiniteit nog bij de lidstaten berust. Ten tweede biedt het artikel nog een geweldloze uitweg, mocht het zover komen dat op basis van de 'one-demos thesis' daadwerkelijk door de federale instellingen wordt aangenomen dat de soevereiniteit bij hen berust. Een fluwelen scheiding zoals die zich tussen Tsjechië en Slowakije heeft voltrokken, zou dan het voorbeeld kunnen zijn. Tenzij uiteraard ook deze juridische bepaling opzij wordt geschoven met een beroep op de soevereiniteit van het één en ondeelbare 'Europese volk'.

---

<sup>129</sup> N. MacCormick, 'The Maastricht-Urteil: sovereignty now' in: *European Law Journal* 1/3 (1995), 259-266. Hij kent het Hof van Justitie geen *Kompetenz-Kompetenz* toe, maar stuurt aan op een taakverdeling tussen dit Hof en de nationale hoven.